

مركز دراسات الوحدة العربية

المجلس الاقتصادي الفلسطيني
للتنمية وإعادة الإعمار

إعادة إعمار فلسطين

القضايا - الخيارات - السياسات - الاستراتيجيات

بحوث وتوصيات
مؤتمر «الإعمار الريفي والحضري لدولة فلسطين»
الذي نظمه المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية وإعادة الإعمار

تحرير: انطوان زحلان

إعادة إعمار فلسطين

القضايا - الخيارات - السياسات - الاستراتيجيات



مركز دراسات الوحدة العربية

المجلس الإقتصادي الفلسطيني
للتنمية وإعادة الإعمار

إعادة إعمار فلسطين

القضايا - الخيارات - السياسات - الاستراتيجيات

بحوث وتوصيات

مؤتمر « الإعمار الريفي والحضري لدولة فلسطين»

الذي نظمه المجلس الإقتصادي الفلسطيني للتنمية وإعادة الإعمار

تحرير : انطوان زحلان

الفهرسة أثناء النشر - إعداد مركز دراسات الوحدة العربية
إعادة إعمار فلسطين: القضايا - الخيارات - السياسات - الاستراتيجيات: بحوث وتوصيات مؤتمر «الإعمار الريفي والحضري لدولة فلسطين» الذي نظمه المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية وإعادة الإعمار/ تحرير أنطوان زحلان.
٨٣١ ص.
يشتمل على فهرس.
١. إعادة البناء - فلسطين. ٢. إعادة الإسكان - فلسطين. ٣. التنمية الريفية - فلسطين. ٤. التنمية الحضرية - فلسطين. ٥. سياسة الاسكان - فلسطين. أ. مؤتمر الإعمار الريفي والحضري لدولة فلسطين (١٩٩٥: عمّان). ب. زحلان، أنطوان (محرّر). ج. المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية وإعادة الإعمار.
334.1095694

«الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبّر بالضرورة
عن اتجاهات يتبناها مركز دراسات الوحدة العربية»

مركز دراسات الوحدة العربية

بناية «سادات تاور» شارع ليون ص.ب: ١١٣ - ٦٠٠١ - بيروت - لبنان
تلفون: ٨٦٩١٦٤ - ٨٠١٥٨٢ - ٨٠١٥٨٧
برقياً: «مرعربي» - بيروت
فاكس: ٨٦٥٥٤٨ (٩٦١١)

الطبعة الأولى
بيروت، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧

المشاركون

د. أنطوان زحلان — مدير وحدة التخطيط في المجلس الاقتصادي الفلسطيني لإعادة الإعمار والتنمية، لندن، انكلترا.

أ. زكريا الآغا — وزير الإسكان الفلسطيني.

د. محمد زيارة — مدير عام وزارة الإسكان الفلسطينية، غزة.

د. محمد شديد — رئيس مجلس الإسكان الفلسطيني، القدس.

د. باتريك ويكلي — مدير التنمية المدينية، جامعة لندن كولدج، لندن.

د. رولف جنسن — مستشار وزارة التخطيط والتعاون الدولي، غزة.

د. سميح العبد — وكيل وزارة التخطيط والتعاون الدولي، غزة.

د. أولف تلفسن — مستشار وزارة التخطيط والتعاون الدولي، غزة.

د. بيار ممتاز — أستاذ في قسم تخطيط التنمية، جامعة لندن كولدج، لندن، انكلترا.

د. آلان أوديل — مسؤول مؤسسة بحوث البناء، غارستون، انكلترا.

د. آرثر ويغرز — دائرة التعاون الدولي، الاتحاد الهولندي للبلديات، ڤاسينار، هولندا.

د. أنتوني كون — أستاذ محاضر في مركز التخطيط التابع لجامعة ستراثكلايد، غلاسكو، اسكوتلندا.

د. راسم خمايسي — عضو مركز التخطيط الاستراتيجي والبلديات العربية، كفرقانا.

د. إبراهيم شعبان — مجلس الإسكان الفلسطيني، القدس.

د. جمال طلب — مدير لجنة بحوث الأراضي، جمعية الدراسات العربية، القدس.

د. سمير ظاهر — رئيس الدائرة القانونية في وزارة الإسكان، غزة.

د. سيف الدين معاذ — مدير مركز بحوث البناء، الجمعية العلمية الملكية، عمّان.

د. سلطان بركات — مدير وحدة التنمية والإعمار بعد الحرب في مركز الدراسات المعمارية العليا، جامعة يورك، انكلترا.

د. إيان ديفيز	مدير مركز أوكسفورد لدراسات الكوارث، انكلترا.
د. هشام الخطيب	رئيس مجلس الطاقة الدولية، عمّان.
د. رياض تبوني	خبير اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، عمّان.
د. رفعت رستم	مدير دائرة التدريب، وزارة الإسكان، غزة.
د. ماجد البياع	نائب المدير العام لبحوث التخطيط والتنمية في وزارة الإسكان، غزة.
د. أحمد عامر	مدير المختبرات الهندسية في وزارة الإسكان، غزة.
د. نبيل حمدي	أستاذ في مركز التنمية والتخطيط للحالات الطارئة، جامعة أوكسفورد بروكس، انكلترا.
أ. هداية الدجاني الخيري	مديرة البحوث والدراسات في مجلس الإسكان، عمّان.
د. إحسان فتحي	عميد كلية العمارة والفن في جامعة الأردن للبنات، عمّان.
د. جيرار ميلور	دائرة الإسكان وشؤون البناء، الاتحاد الهولندي للبلديات، ڤاسينار، هولندا.
د. رمزي صنصور	أستاذ مساعد في دائرة العلوم البيئية، جامعة بيرزيت، بيرزيت.
د. منى سراج الدين	أستاذ مساعد في التخطيط المديني، ومدير مساعد في وحدة الإسكان والتمدين، الكلية العليا للتصميم، جامعة هارفرد، الولايات المتحدة الأمريكية.
أ. جان كورنيل	أستاذ في وحدة الإسكان والتمدين، الكلية العليا للتصميم، جامعة هارفرد، الولايات المتحدة الأمريكية.
د. شادية طوقان	مستشارة في التخطيط، انكلترا والقدس.
أ. محمد عطا يوسف	مرشح لنيل درجة الدكتوراه، جامعة يورك، انكلترا.
د. كمال ناصر	أستاذ في كلية إدارة الأعمال، جامعة ويلز، ويلز.
د. ستيفن مايو	خبير اقتصادي، قسم التنمية المدينية في البنك الدولي، واشنطن، الولايات المتحدة الأمريكية.
أ. ناجي مختار	مرشح لنيل درجة الدكتوراه من دائرة التخطيط المدني والمناطقي، جامعة ويلز، ويلز.
د. أيمن عبد الهادي	مراقب العمليات في البنك العربي، لندن، إنكلترا.
د. اسحق يعقوب القطب	رئيس دائرة البحوث والتخطيط في مجلس الإسكان الفلسطيني، القدس.
د. نضال رشيد صبري	أستاذ المالية والمحاسبة، وعميد كلية التجارة والاقتصاد، جامعة بيرزيت، بيرزيت.
د. مجدي توفيق	أستاذ التخطيط المديني في دائرة الهندسة المعمارية، كلية

الهندسة والتكنولوجيا، الجامعة الأردنية، عمّان.

د. جان سودربيرغ — كلية الهندسة المدنية، جامعة لند، لند، السويد.

أ. مروان عبد الحميد — الأمين العام للاتحاد العام للمهندسين الفلسطينيين، غزة.

د. سمير أبو عيشة — عميد كلية الهندسة في جامعة النجاح، نابلس.

أ. عبد الفتاح أبو شكر — أستاذ الاقتصاد، جامعة النجاح، نابلس.

د. عدنان إنشاصي — رئيس دائرة الهندسة المدنية في الجامعة الإسلامية، غزة.

أ. فلك حليم الصراف — رئيسة وحدة المواد المصنعة في مركز بحوث البناء، الجمعية العلمية الملكية، عمّان.

المحتويات

المحور الثاني
استخدام الأراضي وملكيتها

المحور الثالث
الإطار التنظيمي: قوانين البناء ومعاييره القياسية وأنظمته

المحور الرابع
بدائل وخيارات من أجل الحفاظ على طابع الإنشاءات وتجديدها

المحور الخامس
الخدمات المالية للإسكان والتنمية الحضرية

المحور السادس
صناعة الإنشاءات

قائمة الجداول

قائمة الأشكال

الرموز والاختصارات

- *AASHTO* American Association of State Highway and Transportation Officials:

الاتحاد الأمريكي لموظفي طرق الولايات السريعة والنقل.

- *ACI* American Concrete Institute:

القوانين الأمريكية الخاصة بمواصفات الخرسانة.

- *AID = USAID* United States Agency for International Development:

الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

- *ASTM* American Standard Testing Materials:

المواصفات الأمريكية لاختبار المواد.

- *BCD* Americans with Disabilities Act:

القوانين الأمريكية الخاصة بالمعوّقين (أو بذوي الإعاقة).

- *BOD* Biochemical Oxygen Demand:

الطلب على الأوكسجين الكيميحيوي.

- *BS* British Standard: المواصفات البريطانية للبناء.
- *CBO* Community Based Organization: المنظمات ضمن إطار المجتمع.
- *CBS* Central Bureau of Statistics: مكتب الإحصاء المركزي.
- *CDC* Centre for Development Consultancy: مركز استشارات التنمية.
- *CEP* Centre for Engineering and Planning, Ramallah:

مركز الهندسة والتخطيط في رام الله.

- *CPSR* Code of Practice, Standards and Regulations:

مدونة أنماط وقواعد المزاولة.

- *CRED* Centre for Research in the Epidemiology of Disasters:

مركز دراسات أوبئة الكوارث.

- *CSS* Codes, Standards and Specifications:

مدونة الأنماط والمواصفات.

- *dB* decibels:

وحدة لقياس التفاوت في منسوب طاقتين، أو التفاوت بين شدة صوتين.

- *DPU* Development Planning Unit, University College London:
وحدة (قسم) تخطيط التنمية، جامعة لندن كولدج.
- *EC* European Commission, Brussels: اللجنة الأوروبية، بروكسل.
- *EDI* Economic Development Institute: معهد التنمية الاقتصادية.
- *EIA* Environmental Impact Assessment: تخمين التأثير البيئي.
- *ESCWA* Economic and Social Commission for Western Asia:
اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا.
- *EU* European Union: الاتحاد الأوروبي.
- *GDP* Gross Domestic Product: الناتج المحلي الإجمالي.
- *GIS* Geographic Information Systems: النظام المعلوماتي الجغرافي.
- *GNCR* Gaza National Committee for Rehabilitation:
لجنة غزة الوطنية لإعادة التأهيل.
- *GNP* Gross National Product: الناتج القومي الإجمالي.
- *HABITAT=UNCHS* United Nations Centre for Human Settlements:
مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية.
- *ICBS* Israeli Central Bureau of Statistics:
المكتب الإسرائيلي المركزي للإحصاء، مكتب الإحصاء المركزي الإسرائيلي.
- *IEEE* Institute of Electrical and Electronics Engineers:
معهد مهندسي الكهرباء والالكترونيات.
- *JD* Jordanian Dinars: دينارات أردنية.
- *JMCC* Jerusalem Media and Communication Centre:
مركز القدس للإعلام والاتصالات.
- *KWh* Kilowatt-Hour: كيلووات في الساعة.
- *LPG* Liquefied Petroleum Gas: غاز النفط المسال.
- *mg/L* Milligrams per Liter: ملغ/ليتر.
- mm Millimetres: ملليمترات.
- *MPS* Marginal Propensity to Save: الميل الحدي للادخار.
- *NBCJ* National Building Council of Jordan:
المجلس الوطني الأردني للتعمير (البناء).
- *NGO* Non-Governmental Organization:
المنظمات غير الحكومية (الأهلية).
- *NIS* New Israeli Shekel: الشيكل الإسرائيلي الجديد.
- *OECD* Organization for Economic Cooperation and Development:
منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

- *PECDAR* Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية وإعادة الاعمار.
- *PHC* Palestinian Housing Council, Jerusalem: مجلس الإسكان الفلسطيني، القدس.
- *PLO* Palestine Liberation Organization: منظمة التحرير الفلسطينية.
- *PNA* Palestinian National Authority: السلطة الوطنية الفلسطينية.
- *PWRDU* Post-War Reconstruction and Development Unit: (قسم) وحدة إعادة الإعمار والتنمية ما بعد الحرب.
- *RSS* Royal Scientific Society, Jordan: الجمعية العلمية الملكية، الأردن.
- *SII* Standards Institute of Israel: القوانين الإسرائيلية الخاصة بالمواصفات.
- *SOLIDERE* Lebanese Company for the Development and Reconstruction of Beirut Centre: الشركة اللبنانية للإنماء وإعادة إعمار وسط بيروت.
- *TDS* Total Dissolved Solids: الصلب الكلي المذاب.
- *TOE* One Ton of Oil Equivalent: مكافئ طن واحد من النفط.
- *UNCHS* United Nations Centre for Human Settlements: مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية.
- *UNDP* United Nations Development Programe: برنامج الأمم المتحدة للتنمية.
- *UNDRO* United Nations Disaster Relief Office: مكتب الأمم المتحدة لإغاثة المنكوبين.
- *UNICEF* United Nations Children's Fund: صندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة.
- *UNRWA* United Nations Relief and Works Agency: وكالة غوث وتشغيل اللاجئين التابعة للأمم المتحدة.
- *UREPM* Urban and Rural Environmental Planning and Management: الإدارة والتخطيط البيئي المدني والريفي.
- *USAID* United States Agency for International Development: الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.
- *VAT* Value - Added Tax: الضريبة على القيمة المضافة.

شكر وتقدير

أقدم شكري الجزيل إلى جميع كتّاب هذه الأوراق الذين كرسوا وقتهم وخبرتهم لجعل هذه المدونة نشرة فريدة في بابها لتصدر في الوقت المناسب.

وأقدم شكري إلى الأفراد والمؤسسات كافة الذين ساعدوا في تنظيم المؤتمر وفي إعداد هذا الكتاب.

لقد قدم عدد من المنظمات دعماً مالياً. وجرى تنفيذ هذا العمل بمعونة منحة من مركز بحوث التنمية الدولي في أوتاوا، كندا، وقد وفرت المنحة الدعم الأولي للبدء بالبرنامج. وأسهم هذا المركز كذلك بأموال لغرض نشر النص العربي. فإلى كل من إجلال رشيد وفوزي كشك وغيوف أولدهام من أعضاء المركز المذكور أقدم شكراً خاصاً.

قدم معهد التنمية الاقتصادية التابع للبنك الدولي أموالاً لأغراض لجنة التخطيط للمؤتمر، ولمجموعة العمل المؤلفة من خبراء، اللتين اجتمعتا في لندن من ١٨ إلى ٣٠ حزيران/ يونيو ١٩٩٥؛ ولأغراض المؤتمر المنعقد في عمان من ٢٤ إلى ٢٧ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٥؛ ولأغراض طباعة الوثائق التي وزعت على المشاركين في المؤتمر. إننا ممتنون على الأخص من مانويل سيفيلا الذي قدم لنا خبرته الواسعة في مسائل الإسكان والذي كان دعمه لنا لا يتزعزع. إننا ممتنون كذلك من أعضاء البنك الدولي كافة الذين شاركوا في هذا البرنامج، ولا سيما لورنس حنا وعبد الكريم صادق.

وقد قدمت اللجنة الأوروبية أموالاً لأغراض المؤتمر، وإننا نعرب عن شعورنا بالجميل بشكل خاص لكل من جان بول جيسي وغافين إيفانز ومونديب هوثي.

ونود أن نقدم شكرنا إلى فاروق القدومي، رئيس مجلس الأمناء للمجلس الاقتصادي الفلسطيني لإعادة الإعمار والتنمية، وإلى أحمد قريع، المدير الإداري للمجلس الاقتصادي المذكور، لما قدماه من دعم للبرنامج الذي لم يكن له أن يوضع من دون إسنادهما الفعال.

نقدم الشكر كذلك إلى عدنان ستيتية، سكرتير مجلس الأمناء للمجلس المذكور، الذي قدم مساعدة فنية قيّمة ودعماً كبيراً على مدى الأطوار التي مر بها هذا البرنامج.

إن مهمة التنظيم والتخطيط للإعداد النهائي لهذا البرنامج قد تم تسهيلها إلى حدٍ كبير بالجهود والإسهامات التي قدمها أعضاء لجنة التخطيط للمؤتمر التي اجتمعت في لندن

في حزيران/ يونيو ١٩٩٥، وهم: سميح العبد، وزارة التخطيط، غزة؛ اسحق القطب، مجلس الإسكان الفلسطيني، القدس؛ مانويل سيفيلا، معهد التنمية الاقتصادية، البنك الدولي؛ كونستانتينوس فريزاكيس، اللجنة الأوروبية؛ ومحمد زيارة، وزارة الإسكان، غزة.

إني شاكر أيضاً لمجموعة الخبراء التي اجتمعت في لندن في الشهر ذاته وقدمت مشورة قيّمة بشأن تنظيم المؤتمر، وكانت المجموعة تتألف من: جوني أستراند، مركز دراسات المستوطنات البشرية، جامعة لند؛ أنتوني كون، مركز التخطيط، جامعة ستراثكلايد،؛ نبيل حمدي، مركز التنمية والتخطيط للطوارئ، جامعة أوكسفورد بروكس؛ ستيفن مايو، البنك الدولي؛ سيف الدين معاذ، مركز بحوث البناء، الجمعية العلمية الملكية، عمان؛ كمال ناصر، مدرسة كارديف لإدارة الأعمال، جامعة ويلز؛ وباتريك ويكلي، وحدة التخطيط للتنمية، لندن. والشكر كذلك إلى جان سودربيرغ (جامعة لند) لتقديمه ورقة محور للمؤتمر.

وقد أسهم كل من سلطان بركات وكمال ناصر وشادية طوقان في تطوير البرنامج وساعدوا في مراجعة بعض الأوراق، فلهم جميعاً الشكر الجزيل.

نحن مدينون بالشكر كذلك للعديدين الذين لم يبخلوا علينا بوقتهم لمناقشة البرنامج ولتقديم المعلومات المفيدة و/أو الدعم، وهم: رامي عبد الهادي، مركز الهندسة والتخطيط، رام الله؛ شوقي أرمله (سفير منظمة التحرير الفلسطينية في بروكسل)؛ جون بريتين، مؤسسة بحوث البناء، المملكة المتحدة؛ تشارلس كوكبيرن، وحدة التنمية وإعادة الإعمار لما بعد الحرب، جامعة يورك؛ إبراهيم دقاق، القدس؛ باربرو إيك، برنامج أغاخان في إم آي تي، كيمبردج، الولايات المتحدة الأمريكية؛ جون غولت، جنيف؛ جيت جنسين، يونيدو، فيينا؛ رجا خالدي، أنكتاد، جنيف؛ تيري ليسي، التعاون من أجل التنمية، المملكة المتحدة؛ جوسي أوسينيا، تشيسيل، لندن؛ زينب عثمان، معمارية، لندن؛ عادل السيد، الدائرة الفنية، البنك الدولي؛ محمد شديد، مجلس الإسكان الفلسطيني؛ مُبَدَّا سويدان، الولايات المتحدة الأمريكية والإمارات العربية المتحدة؛ جون ورين، المملكة المتحدة؛ جون ورتنغتون، معهد الدراسات المعمارية العليا، جامعة يورك.

أود أن أشكر الإسكوا في عمان للدعم الذي قدمته إلى المؤتمر، وأشكر على الأخص حازم ببلاوي، السكرتير التنفيذي؛ ثريا عبيد، نائبة السكرتير التنفيذي؛ نبيل زهيري، انطوان متّى، عبير فاهوم وفريقهم عما قدموه من مساعدة كبيرة قبل انعقاد المؤتمر وخلاله وبعده.

والشكر الجزيل لهاني الملقي، مدير الجمعية العلمية الملكية، لمساعدته في الإعداد للمؤتمر ولعقده اجتماعاً للمشاركين.

وإنني مدين لصديقي أنطوان سوسة بعرفان دائم للجميل لمساعدته العملية التي قدمها عن طيبة خاطر عند انعقاد المؤتمر.

لقد ساعد سيف الدين معاذ، من الجمعية العلمية الملكية، في تنظيم لقاءات غير رسمية بين موظفي المنظمات الفلسطينية والأردنية. كما دعيت ست منظمات أردنية لتنظيم جلسات غير رسمية محدودة يجتمع فيها موظفوها بمشاركين معنيين. جرت هذه اللقاءات مع موظفي: دائرة المستوطنات البشرية في الإسكوا (بفضل رياض تبّوني)؛ وبنك الإسكان (بفضل زهير خوري)؛ ومركز بحوث البناء التابع للجمعية العلمية الملكية (بفضل سيف الدين معاذ)؛ ومدرسة الهندسة في الجامعة الأردنية (بفضل فوزي الغرايبه)؛ وجمعية المقاولين الأردنيين (بفضل محمد مراد)؛ وجمعية المهندسين الأردنيين (بفضل ليث شبيلات).

ما كان لهذا البرنامج أن يبلغ التمام لولا الإخلاص في العمل الشاق الذي بذله موظفو وحدة التخطيط التابعة للمجلس الاقتصادي الفلسطيني لإعادة الإعمار والتنمية في لندن. لذا نجزل الشكر الخاص إلى: جمانة اللبابيدي لتكرّسها التام للمشروع ومتابعتها الدائبة للكتّاب وغيرهم للوفاء بالمواعيد؛ طارق النقيب لإسهامه المبدع في إدارة البرمجة لتوحيد الأوراق المختلفة الخاصة بهذه المدوّنة والبالغة ٣٧ ورقة لتكون على الشكل النموذجي الذي يتبعه البنك الدولي؛ ورانية سيهويل لمساعدتها القيّمة والثمينة ولاستعدادها للانضمام إلى الفريق في مراحل العمل النهائية. نود كذلك أن نشكر ريتشارد الشريف لإدارته الحسابات المختلفة الخاصة بالمشروع.

إن الأوراق قد كتبت من قبل خبراء من جنسيات متعددة، فتطلبت تحريراً دقيقاً يبقي في الوقت عينه على نكهتها الأصلية. ولذلك نوجه الشكر إلى باميلا آن سميث التي كرست عدداً من الأسابيع للقيام بهذه المهمة، إذ أرسلت الأوراق المحرَّرة إلى كتّابها للتأكد من أن تحريرها لم يغير من محتواها في شيء. وقد ساعدت رانية سيهويل في التحرير وتكاتبت مع مؤلفي الأوراق بشأنه، كما أنها وضعت شكل الوثائق وأعدتها للنشر. وقد قامت بذلك بكفاءة عالية وخبرة ممتازة، فلها امتناني الشديد.

أُودعت الترجمة إلى الأقلام القديرة لكل من غادة دلّال، عمان؛ جميل مطر، المركز العربي لبحوث التنمية والمستقبل، القاهرة؛ وريم نسيبة، واشنطن العاصمة. وقامت جنين ألبينا بمقارنة الترجمات بالنصوص الأصلية. وأنا أقدم شكري لهم جميعاً.

وأدين، كشأني دائماً، بالفضل إلى روز ماري سعيد زحلان لمساعدتها الكبيرة في تطوير إطار المفاهيم، ولمشورتها في مراحل حاسمة من نشوء البرنامج، ولإسهاماتها التنظيمية والتحريرية.

إن الآراء الواردة في الأوراق التي يضمها هذا الكتاب هي آراء مؤلفيها، ولا تعرب بالضرورة عن آراء المجلس الاقتصادي الفلسطيني لإعادة الإعمار والتنمية، أو اللجنة الأوروبية، أو مركز بحوث التنمية الدولي، أو البنك الدولي.

أنطوان زحلان

تقديم

هذه المدونة هي حصيلة مؤتمر «الإعمار الريفي والحضري لدولة فلسطين» الذي انعقد في عمان من ٢٤ إلى ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥. وقد أتاح المؤتمر للفلسطينيين وغيرهم من المهتمين بالموضوع فرصة لبحث القضايا والخيارات والسياسات والاستراتيجيات. حضر هذا المؤتمر ١٧٠ مشاركاً من المعماريين والمقاولين والاستشاريين والمخططين والمهندسين الإنشائيين والاقتصاديين وأعضاء البلديات وممثلين عن البلديات والمنظمات غير الحكومية وموظفين ماليين ومصرفيين ومستثمرين وغيرهم. كان هؤلاء يمثلون عيّنة وافية من المنظمات الفلسطينية والإقليمية والدولية.

انتهج المؤتمر نهجين اثنين، وذلك لزيادة المشاركة ولتشجيع التفاعل مع المؤسسات المحلية: **النهج الأول**، قيام المشاركين بعقد ست جلسات متوازية ذات محاور، بالإضافة إلى عقد جلسة عامة في بداية المؤتمر وأخرى في نهايته. **والنهج الثاني**، تنظيم لقاءات غير رسمية مع ست مؤسسات أردنية، وذلك لتشجيع الاتصالات على المستويين الشخصي والمؤسسي.

إن المباحثات التي جرت قد اعتبرت رديفاً جوهرياً لبرنامج التحضر الجاري حالياً. وكان من الأغراض الرئيسية البدء بسلسلة من المؤتمرات غير الرسمية المشابهة. من أول هذه المؤتمرات التي ستعقد، كنتيجة مباشرة لهذه الخطوة الأولى، مؤتمر للإسكان الزهيد الكلفة يعقد في جامعة بيرزيت في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦.

الدعائم المؤسسية لإعادة الإعمار

إن إعادة الإعمار الحضري والريفي هي من الأنشطة ذات المدى البعيد جداً التي سيتولاها الفلسطينيون خلال بضعة عقود زمنية قادمة. إن العملية التاريخية الطويلة التي استغرقها تحقيق الذات وطنياً واستغرقتها التنمية كذلك قد انعكست في الإحياء الحاضر للنشاط الإنشائي في أشكال شتى.

لم يتصدَّ الفلسطينيون لمسألة التنمية إلا مؤخراً، لذا فبوسعهم الانتفاع من تجارب المجتمعات الأخرى. إن تحديات إعادة الإعمار قد جابهتها أصلاً مجتمعات نامية متعددة،

وإن لم تواجه أي منها ظروفاً سياسية مشابهة لما واجهه الفلسطينيون. لذا فإن بوسع الفلسطينيين أن يقدموا للأقطار النامية الأخرى منافع تجاربهم الفريدة في بابها.

ليس من الممكن أن تتم إعادة إعمار فلسطين من دون إعادة إعمار المؤسسات الفلسطينية. إن إنشاء بنية تحتية مؤسسية لدعم فعاليات إعادة الإعمار هو أمر جوهري. فالمهندسون سيسألون ماذا يبنون وكيف وأين. والإجابات المعقولة عن هذه الأسئلة لا يمكن العثور عليها إلا ضمن سياق البنى الثقافية والاقتصادية والتقانية والاجتماعية الآخذة بالظهور في فلسطين.

تترتب على إعادة الإعمار، شأنها شأن أي نشاط اقتصادي آخر، كلف مختلفة ذات منشأ مؤسسي تتكل عليه، ومصادرها الرئيسية ثلاثة: ١ ـ كلفة البحث عن المعلومات والحصول عليها، ٢ ـ كلفة صنع القرار، وهي تتصل في الغالب بقياس ما يجري تبادله و/أو تقييمه، و٣ ـ كلفة تطبيق القرارات وتنفيذها حالما تصدر وكلفة تطبيق المقاولات وتنفيذها حالما توقع.

إن المؤسسات ذات العلاقة بهذه الفعاليات الثلاث الحيوية لم تزل في أطوار التكوين الأولى، وهي تتطلب كثيراً من الإسناد. والتحدي هو في إقامة مؤسسات ترمي إلى: إعداد الإحصاءات ونشر المعلومات؛ وضع المقاييس والقواعد؛ توحيد القياسات والمبادئ؛ إدخال إجراءات السلامة وأنظمتها؛ تبنّي تطبيق أصول المحاسبات الخاصة بالعمل المعني؛ وضع نظام حديث لملكية الأراضي وإنشاء نظام قانوني عصري.

ولا بد من وجود نظام عامل لتسهيل التبادل بين المصالح الاقتصادية والمنظمات التي يعنون بها ولتنفيذ هذا التبادل. فمن غير الممكن أن يتم تنفيذ المقاولات تنفيذاً فعالاً من دون أنظمة مناسبة، قانونية ورقابية. إن هذا مهمّ على وجه الخصوص في حالة حقوق الملكية.

لقد تأكدت في التطبيق العملي أهمية المؤسسات لعملية التنمية(١). إن المؤسسات ذات أهمية اقتصادية جوهرية لأنها تضع ترتيبات وقواعد لتقليل الكلفة إلى الحد الأدنى، وهي ترتيبات وقواعد كانت ولم تزل تتطور بتطور التغيرات الجارية في طبيعة الكلفة ذاتها.

من النتائج السلبية المتعددة التي أفرزتها السنوات الثماني والعشرون الماضية إعاقة نمو المؤسسات الفلسطينية وتفكيكها. إن التطوير المؤسسي يتطلب عوناً كبيراً، قومياً ودولياً، وذلك للتغلب على هذه التركة.

إن النقص في الإسكان والتسرع في إجراء ترتيبات سكنية عاجلة قد أديا أصلاً إلى

(١) Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1990).

تبني مشروعات إسكانية رديئة التصميم ولا تسندها مبررات حصيفة. فالإنشاءات تجري من دون وجود تخطيط صحيح للمدن، ومن دون أي اعتبار للمحتوى المعماري، ومن دون الأخذ بالحسبان بصورة وافية متطلبات النقل ومحل وقوف المركبات، ومن دون التحسّب اللازم لإجراءات السلامة والأمن.

المواضيع التي تضمها هذه المدوّنة

تشدد الأوراق المقدمة التي تحويها المدوّنة على الجوانب المؤسسية والنواحي ذات المواضيع المتعددة في إعادة الإعمار الريفي والحضري. والأوراق تدور حول ستة محاور رئيسية:

١ ـ البنى المؤسساتية والتخطيطية وسياسات الإسكان؛

٢ ـ استخدام الأراضي وملكيتها؛

٣ ـ الإطار التنظيمي: قوانين البناء ومعاييره القياسية وأنظمته؛

٤ ـ بدائل وخيارات من أجل الحفاظ على طابع الإنشاءات وتجديدها؛

٥ ـ الخدمات المالية للإسكان والتنمية الحضرية؛

٦ ـ صناعة الإنشاءات.

١ ـ البنى المؤسساتية والتخطيطية وسياسات الإسكان

هذا محور معقد ينال قدراً كبيراً من الاهتمام. إن نوعية المؤسسات والمنظمات الجديدة التي أنشأها الفلسطينيون للتصدي للتحديات التي تواجههم هي التي ستحدد وتيرة إعادة الإعمار. كما أن النقص في الخبرة في ميدان بناء المؤسسات وقصور المخيلة السياسية المحدودة يمكن أن يعيقا بسهولة تطور الهياكل المناسبة.

وقد وجهت العناية إلى أهمية تطوير الهياكل المؤسسية للبلديات، وهي مقومات أساسية في أي برنامج فعال لإعادة الإعمار الحضري والريفي.

لقد حجّر الزمن البلدات والقرى الفلسطينية، وعليها الآن أن تتغلب على مخلفات الماضي في انتظار القرن الحادي والعشرين. ومن الطرق للقيام بذلك استغلال منافع الثورة الجارية في وسائل الاتصالات، وذلك لتحسين دنيا العمل في فلسطين، إذ إن التغيرات في إدارة البيئة وفي أنظمة وسائل النقل أمر يمكن التخطيط له، كما يمكن كذلك تطبيق إجراءات جديدة في تنظيم البلدات والمدن والمناطق الريفية.

٢ ـ استخدام الأراضي وملكيتها

يبرز هذا المحور عدداً من أصعب التحديات التي تواجه الفلسطينيين. وسيقتضي الأمر إجراء بحوث كثيرة ومناقشات عامة موسعة لغرض التوصل إلى نظام مناسب يحل

محل النظام القديم، كما ينبغي أن تؤخذ بالحسبان متطلبات الإعمار بنوعيها: المتوسطة والبعيدة المدى، في تشريع قوانين التخطيط وتحديد المناطق.

٣ ـ الإطار التنظيمي: قوانين البناء ومعاييره القياسية وأنظمته

يتناول هذا المحور ما يحتاج إليه وضع إطار نظامي شامل في فلسطين من إعداد واسع النطاق، إذ إن من الممكن تعلم الشيء الكثير من الخبرة العالمية في هذا الشأن. وقد قام الأردن بتكييف الأنظمة الدولية الخاصة بهذا الموضوع وتعريبها، لذلك فليس هناك ما يدعو إلى أن تبدأ فلسطين من نقطة الصفر، لأن بوسع الفلسطينيين تبني مجموعة المبادئ والأنظمة الأردنية والعمل على تحسينها. ومن الممكن جعل عملية التحسين والتطوير هذه مشتركة مع أقطار عربية أخرى، وذلك لتسريع العملية وتخفيض الكلفة.

٤ ـ بدائل وخيارات من أجل الحفاظ على طابع الإنشاءات وتجديدها

إن الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة هم بحاجة ماسة إلى الإسكان، وتقدر الدراسة الاقتصادية التي وضعت بتكليف من دائرة الشؤون الاقتصادية والتخطيط التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية، وتغطي الفترة من عام ١٩٩٤ إلى عام ٢٠٠٠[(٢)]، أن أكثر من ٦٠ بالمئة من مجموع الاستثمارات يجب أن يخصص للإسكان والبنية التحتية المتصلة به.

تتطلب الحاجة الماسة إلى المأوى إنشاء نحو ثلاثمئة ألف مسكن خلال العقد القادم (ويقدر بعض المراقبين الطلب على المساكن بنصف مليون منزل)، لأن النشاط الإنشائي لا ينقطع، والسلام والرخاء سيستدعيان مزيداً من المباني والمرافق الحسنة الإنشاء.

وتنطوي الحاجات الإنشائية للفلسطينيين كذلك على تطوير كامل للبنى التحتية، وتحسين واسع للخدمات الاجتماعية كالتي تؤديها الجامعات والمدارس والأجهزة الطبية ووسائل الترفيه ووسائط النقل وغيرها.

ولا بد من أن تنفذ المشاريع الإنشائية ضمن إطار نظامي يوجه فعاليات التخطيط والبناء. ومن الضروري كذلك أن يعكس تطوير المجتمعات الحضرية التقاليد والتنظيم

---

(٢) لدراسة تجريبية، انظر: Liedhom and Mead, *Small Scale Industries in Developing Countries: Empirical Evidence and Policy Implications*, Industrial Development Papers; no. 9 (East Lansing, MI: Michigan State University Press, 1987), pp. 100-1115.

انظر أيضاً: Adriaan Verspoor, *Pathways to Change: Improving the Quality of Education in Developing Countries*, World Bank Discussion Paper; 53 (Washington, DC: World Bank, c1989), and Palestine Liberation Organization [PLO], Department of Economic Affairs and Planning, *Programme for Development of the Palestinian National Economy for the Years 1994-2000: Executive Summary* (Tunis: PLO,1993).

الاجتماعي الذي يلبي على أحسن وجه حاجات الفلسطينيين ورغباتهم.

لهذا فإن الأساليب المعمارية وتخطيط المدن هما من المسائل التي تحتاج إلى معالجة، وتقتضي التشديد عليها في سياسات الإسكان. ومع أن المطلوب هو تشييد مقدار ضخم من المباني الجديدة في فلسطين، غير أن هذا ينبغي ألا يهمش أهمية الحفاظ على الأبنية التاريخية وترميمها وتجديدها.

إن فلسطين هي من أقدم أقطار العالم المسكونة باستمرار، وتراثها التاريخي والثقافي واسع النطاق، فهو يضم عدداً من الكنوز المعمارية النفيسة، والحفاظ على هذا التراث وحمايته لهما أهميتهما الكبرى أيضاً بصفتهما مصدراً من مصادر السياحة في المستقبل.

٥ ـ السياسات المالية للإسكان والتنمية الحضرية

أغلقت البنوك العربية خلال السبع والعشرين سنة الأولى من الاحتلال، ولم تكن الخدمات المالية المناسبة متوفرة لأغراض الإسكان والمقاولات والأعمال الاستشارية. فلا بد إذاً من أن تظهر إلى الوجود خدمات مالية عصرية. ويعتبر هذا الأمر تحدياً مماثلاً للتحديات الأخرى كلها التي تواجه الفلسطينيين.

يقدر ما يحتاج إليه الإسكان في فلسطين بنحو ١٥ مليار دولار. وقد قدمت وكالات دولية مختلفة بضع مئات من ملايين الدولارات لتمويل مشاريع إنشائية، لكن من غير الممكن للمساعدات الدولية أن تسهم إسهاماً ذا شأن في حل أزمة السكن إلا إذا عملت على إطلاق المبلغ المذكور البالغ ١٥ مليار دولار من جهات مستثمرة خاصة، غير أن المستثمرين سيكونون على غير استعداد لتقديم أموالهم من دون وجود ضمان ضد الأخطار لتشجيع ظهور الخدمات المالية وعمليات الارتهان.

٦ ـ صناعة الإنشاءات

إن صناعة الإنشاءات هي التي تحمل الاقتصاد، أي اقتصاد، على أكتافها، وهي الأداة التي بواسطتها تجري تلبية العديد من الحاجات السوسيو ـ اقتصادية. وقد حقق التطور الحديث الجاري في العالم في ميدان هذه الصناعة الإنشائية أموراً عديدة منها: تخفيض الكلفة؛ تحسين السلامة وتوفير الطاقة في المباني؛ وتقليل الأثر البيئي السلبي الناشئ عن المستوطنات البشرية. وبوسع الفلسطينيين الانتفاع كثيراً من هذه وغيرها من التطورات الجارية في العصر الحاضر.

ويعتبر إنشاء أنظمة مساندة أمراً حيوياً لتمكين المستهلك والمقاول والاستشاري ومنتج المواد والخدمات من تلبية حاجات الإسكان. كما أنه ينبغي لهذه الأنظمة المساندة أن تهدف إلى تقليل الكلفة وتحسين النوعية وزيادة إنتاجية العمل. إن هذه لقائمة هائلة من التحديات.

كان هناك في عام ١٩٩٤ أكثر من ٥٤ ألف مهندس فلسطيني، منهم أربعة آلاف فقط في فلسطين. وهذا العرض الكبير من المهندسين ينتظر الفرصة لنشره في أرض الوطن.

لقد حقق الفلسطينيون سجلاً كبيراً في أعمال الصناعة الإنشائية على المستويين الاقليمي والدولي، لكن الأمر يتطلب الكثير من الجهد لجني منافع هذه الخبرة، وذلك لغرض إعادة إعمار فلسطين.

إن التوصيات التي أقرت في هذا المؤتمر تعالج هذه القضية وغيرها من القضايا الأخرى.

لندن، نيسان/ ابريل ١٩٩٦

أنطوان زحلان

التوصيات

ناقش المشاركون في المؤتمر القضايا والتحديات التي تواجه الفلسطينيين في إعادة إعمار فلسطين. وكان جلياً للجميع أن الطريق أمامهم تحفه قيود شديدة، فارتأوا أن من الضروري التركيز على الأغراض الحيوية ذات الأولوية العليا، وذلك للتغلب على أكثرها تقييداً.

قسّم المشاركون توصياتهم إلى فئتين: إجراءات عاجلة وحالية، وإجراءات طويلة الأمد. ووضع المشاركون نصب أعينهم أن الاستغلال الكفوء والفعال للموارد المتاحة المحدودة سيتطلب جهداً كبيراً وجاداً.

كان التركيز الأول للتوصيات ينصب على بناء المؤسسات، كما تم الإقرار بأن الفلسطينيين لن يتمكنوا من الفلاح في التصدي للتحديات المتعددة التي تواجههم من دون المؤسسات الضرورية القانونية والمالية ومؤسسات صنع القرار.

أولاً: الإجراءات العاجلة والمباشرة

حدد المشاركون أحد عشر إجراء تمس الحاجة الملحة إلى إقرارها من السلطات المختصة، وتقع هذه الإجراءات في أربع فئات كالآتي:

١ ـ إجراءات تتخذها المنظمات العامة

أوصى المؤتمر باتخاذ إجراءات لتشجيع جمع البيانات، والتحليل، وصنع القرار، والمشاورة والتنسيق بين الأطراف المعنية. وينبغي أن ترمي هذه الإجراءات إلى تنسيق الجهود على المستويات المحلية والقومية والدولية.

أ ـ التنسيق بين الوزارات: أوصى المؤتمر بأن يكون التنسيق بين الوزارات من خلال اللجنة العليا للتخطيط، على أن تكون هذه اللجنة مسؤولة عن رسم السياسة الخاصة بالإسكان والتخطيط الحضري، وعن إدارة هذه السياسة. وأوصى كذلك أن تعنى اللجنة بتحديد أدوار الوكالات العامة التي تعمل في شؤون الإسكان والتخطيط الحضري؛ وأن تعنى أيضاً بتنسيق أعمالها.

ب ـ استراتيجيات الإسكان: أوصى المؤتمر أن تقوم السلطة الوطنية الفلسطينية بإنشاء مكاتب في المنظمات العامة المختصة للقيام بمسح أحوال الإسكان القائمة، على أساس دوري منتظم، وتطوير منظورات واستراتيجيات إسكان طويلة الأمد في ضوء الظروف الاقتصادية والاجتماعية.

ج ـ تشجيع التشاور بين ذوي المصالح كافة: من الواضح أن هناك أطرافاً متعددة معنية بالتخطيط الحضري والإسكان ويتعين إشراكها بطريقة نظامية في وضع السياسات العامة والتخطيط المحلي. وقد أوصى المؤتمر بأن تقوم اللجنة العليا للتخطيط بإنشاء آليات مناسبة يجري بواسطتها إشراك الأطراف كافة في المداولات حول هذه القضايا.

د ـ تنسيق التخطيط القومي والدولي: سيعتمد الإسكان الاجتماعي على توفر المساعدة الدولية؛ إلى ذلك سيعتمد أيضاً تطوير الخدمات المالية الوطنية على وجود ضمان للأخطار. وقد أوصى المؤتمر بأن تقوم اللجنة العليا للتخطيط بتنسيق جهود المنظمات العامة المعنية بالحصول على مساعدة دولية مع جهود المنظمات الخاصة والعامة المعنية بالتخطيط المحلي.

٢ ـ إجراءات تتخذها المنظمات العامة المعنية بقوانين الأراضي وبالشؤون البلدية

أ ـ حماية التراث الثقافي: في فلسطين تراث ثقافي زاخر يتمثل بالمباني، فهناك عدد كبير من المواقع الأثرية التي تنتظر التنقيب و/أو الدراسة. إن الفلسطينيين هم أوصياء على أقدم جزء مسكون من العالم. وتترتب على هذا الميراث مسؤولية عظيمة، ما يدعو إلى تبني سياسات ترمي إلى الحفاظ عليه وحمايته. وقد أوصى المؤتمر بأن تقوم اللجنة العليا للتخطيط بدعوة الأطراف المعنية كافة، الخاصة منها والعامة، لتطوير برنامج وطني للحفاظ على التراث الثقافي وتجديده وحمايته حماية دائمة. لذلك ينبغي أن يكون هذا البرنامج أساس التخطيط الحضري وتطوير الإسكان.

ب ـ تحديث نظام تسجيل الأراضي: أوصى المؤتمر بأن تقوم اللجنة العليا للتخطيط بتشكيل لجنة وطنية من الخبراء والمسؤولين لدراسة ما هو موجود من قوانين وإجراءات تسجيل الأراضي وتعديلها. ويتعين إعطاء الأولوية إلى حقوق الملكية، وتعليمات تحديد المناطق، والعلاقة بين مالك الأرض ومستأجرها، وأنظمة البناء، وإدارة المباني المصنفة تراثاً ثقافياً والأحياز المصنفة على هذا النحو.

ج ـ تحسين نوعية الحارات المتجاورة: أوصى المؤتمر بأن تقوم السلطة الوطنية الفلسطينية بوضع سياسات تركز على تحسين نوعية المناطق المبنية القائمة ضمن إطار للحارات المتجاورة.

د ـ دعم المبادرات الخاصة: إن القطاع الخاص مهم لتطوير الإسكان. وقد أوصى

المؤتمر بقيام تعاون وثيق بين القطاع العام والقطاع الخاص من خلال توفير بنية تحتية مناسبة للأرض.

٣ ـ إجراءات تتخذ لدعم تطوير صناعة وطنية للإنشاءات

أ ـ تبني مجموعة للمبادئ وأخرى للمعايير: أوصى المؤتمر بأن تقوم السلطات المختصة بتبني مجموعة مناسبة للمبادئ وأخرى للمعايير، وتبني أنظمة للرقابة النوعية؛ وأن تقوم كذلك بتبني الإجراءات الضرورية لتنفيذ هذه السياسة في أنحاء البلاد كلها.

ب ـ توفر مواد البناء: إن التأخيرات الطويلة والخسائر الفادحة التي تلحق بالمشاريع الإنشائية كافة هي من الأمور المعروفة جيداً. وقد أوصى المؤتمر بأن تقوم السلطة الوطنية الفلسطينية بتأليف فريق عمل لتسهيل حركة المواد الإنشائية ومعدات البناء كلها وتسريع هذه الحركة.

٤ ـ المتابعة

أوصى المؤتمر بإنشاء لجنة لمتابعة توصياته وتسهيل تبنيها وتنفيذها.

ثانياً: إجراءات متوسطة المدى وأخرى طويلة المدى

ثمة اثنتا عشرة توصية تقع تحت هذا العنوان، وهي مقسمة إلى أربع فئات كالآتي:

١ ـ المؤسسات المساندة

أهم هذه المؤسسات في الوقت الحاضر هي تلك المعنية بتوفير الخدمات المالية وإدارة القدرات في البلديات ومجالس القرى.

أ ـ تطوير نظام ضريبة الأملاك: أوصى المؤتمر بتطوير نظام ضريبة الأملاك، وذلك لتعزيز تمويل الإسكان. إن هذا سيؤدي بالنتيجة إلى رفع الكفاءة في سوق الأراضي وسوق الأسهم معاً، كما سيؤدي إلى إيجاد مرفق آخر للرهن وإلى تعبئة التمويل من القطاع الخاص.

ب ـ تقوية البلديات ومجالس القرى: إن الحالة الحاضرة للمجالس البلدية والقروية في فلسطين هي حالة لا تفي بالغرض. لذلك أوصى المؤتمر بتعزيز قدرات هذه المجالس وزيادة اختصاصاتها، وذلك لكي تتوفر لها سلطة إضافية تمكنها من أداء مسؤولياتها.

ج ـ توفير الدعم للقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية: أوصى المؤتمر بإجراء عمل على الأرض لتطوير سياسات فعالة وتطبيقها لتشجيع المشاركة الكاملة من القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية في إعادة إعمار فلسطين.

د ـ إنشاء سلطة وطنية لحماية التراث الثقافي: أوصى المؤتمر بأن تقوم السلطة الوطنية الفلسطينية بإنشاء سلطة وطنية لحماية التراث الثقافي تكون مسؤولة عن وضع أنظمة ترمي إلى مراقبة الإدارة للمباني والمواقع التاريخية.

٢ ـ إدارة الأراضي والإسكان

وقد تم التأكيد على ما يلي:

أ ـ الرقابة على الإيجارات: أوصى المؤتمر بإجراء دراسات تفصيلية لمعرفة ما هي أكثر الطرق إنصافاً لرفع الرقابة على الإيجارات تدريجياً، وذلك لحفز بناء المساكن المعدة للتأجير. إن هذا أمر ضروري لأن الإيجارات المنخفضة تحول دون الاستثمار في بناء مساكن جديدة.

ب ـ إدارة الأراضي العمومية: إن مساحات هذه الأراضي في فلسطين محدودة جداً، فينبغي بذل مجهود كبير للاستفادة مما هو متاح منها على أحسن وجه. وقد أوصى المؤتمر بأن تجري تقوية الوكالة المسؤولة عن إدارة الأراضي العمومية، وذلك لتمكينها من تطوير سياسات فعالة ووضع إجراءات عملية.

ج ـ تطوير نظام لتسجيل الأراضي وجمع المعلومات عنها: إن الإدارة الناجعة للأراضي المحدودة المتاحة هي من الأمور الجوهرية. لذلك أوصى المؤتمر بوضع نظام مناسب لتسجيل هذه الأراضي وجمع المعلومات عنها.

٣ ـ دعم صناعة الإنشاءات

أ ـ تنفيذ مجموعات المبادئ والمعايير: أوصى المؤتمر ببذل أقصى الجهود لتطوير وتنفيذ مجموعات ملائمة تضم المعايير والأنظمة والرقابة على النوعية في ميدان الصناعة المذكورة.

ب ـ دعم البحوث: أوصى المؤتمر بأن تقوم الوزارات ذات العلاقة كافة بدعم البحوث والتدريب ونقل التقانة في ما يتصل بصناعة الإنشاءات والحفاظ على التراث الثقافي وحماية البيئة.

ج ـ تشجيع التقانة الجديدة: أوصى المؤتمر بأن تقوم وزارات الأشغال العامة، والإسكان، والتعليم، والاقتصاد بدعم الجهود التي تبذل للتعرف إلى تقانات الإنشاءات ذات العلاقة ولتشجيع استيعابها من قبل المكاتب الفلسطينية العاملة في ميداني الاستشارات والمقاولات.

٤ ـ المتابعة

أوصى المؤتمر بإنشاء مؤسسة للقيام بمساعي التحليل وتبادل الأفكار وإجراء الحوار عن السياسة المعنية امتداداً لما بدأ به هذا المؤتمر، على أن تقوم هذه المؤسسة بمتابعة السياسة وكيفية تنفيذها.

كلمات الافتتاح

١ ـ التطلع إلى بناء الوطن الفلسطيني

زكريا الآغا(*)

بسم الله الرحمن الرحيم

معالي الدكتور عبد الرزاق النسور، وزير الأشغال العامة والإسكان في المملكة الأردنية الهاشمية؛ الأخ فاروق القدومي، رئيس الدائرة السياسية في منظمة التحرير الفلسطينية، رئيس مجلس أمناء المجلس الاقتصادي الفلسطيني؛

السيدات والسادة؛

الاخوات والاخوة الحضور،

اسمحوا لي أن أعبر عن سعادتي بهذه الفرصة التي أتاحت لي التحدث أمامكم وتبادل الرأي معكم حول الموضوع المهم الذي ينعقد مؤتمركم لمناقشته. واسمحوا لي أن أغتنم الفرصة لأعبر عن شكري وشكر السلطة الوطنية الفلسطينية لمنظمي المؤتمر والمشاركين فيه، وتقديري العميق لمشاركتكم إيانا في البحث عن حلول ومعالجات للمشاكل والتحديات التي يواجهها العمل القائم لبناء الكيان الفلسطيني وتطويره إلى دولة فلسطين.

إن السلطة الوطنية الفلسطينية تتطلع إلى بناء الوطن الفلسطيني انطلاقاً من البداية التي بدأنا بها منذ وقت قصير، وتتوخى مواصلة العمل لتشييد دولة فلسطين المستقلة ومجتمعها وهياكلها المتقدمة، والسلطة إذ تحمل عبء هذه المهمة الشاقة والمعقدة دون تهيب، تدرك أن أمامها تحديات كثيرة، يأتي على رأسها: إزالة آثار الاحتلال، ومعالجة تركة الأعباء الثقيلة التي يخلفها.

ولكي تدركوا ضخامة التحديات يجدر أن نصارحكم بأننا وجدنا أنفسنا أمام تركة لا

(*) وزير الإسكان الفلسطيني.

تشبهها تركة أخرى في تاريخ الاحتلالات الأجنبية، فقد أهملت سلطات الاحتلال صيانة ما كان قائماً في البلاد مثلما أهملت أعمال التطوير. وفي المحصلة صار على شعبنا الفلسطيني وسلطته الوطنية أن يباشرا أعمال إعادة البناء ابتداءً من الصفر، ويبذلا جهوداً مضاعفة لتدارك ما فات خلال سنوات الاحتلال الطويلة.

لا أبيح لنفسي أن أغرقكم في التفاصيل التي ستنشغلون بها أثناء مداولات المؤتمر، ويكفي أن أذكركم بأن سلطات الاحتلال اتبعت سياسة عامة، قوامها العمل على جعل حياة مواطنينا صعبة، وذلك من أجل حملهم على الهجرة. وقد انعكست هذه السياسة على قطاع الإسكان بأبشع آثارها، فتراكمت الصعوبات أمام أعمال البناء الجديدة مثلما تراكمت أمام الأعمال المطلوبة لصيانة الأبنية القائمة، وبقيت مساكن عديدة مهجورة، فكان من نتيجة ذلك كله التردي الصارخ لحال قطاع الاسكان، وتفاقم الوضع، مع غياب الفرص لتلبية حاجات النمو الاسكاني، وسيطرة سياسة القمع والتضييق على الأرزاق، وتردي الحال في القطاعات الأخرى ذات الصلة المباشرة أو غير المباشرة بقطاع الإسكان.

وقد أدركنا منذ تسلمنا السلطة صعوبة وجسامة هذه التحديات التي نواجهها وسنواجهها من تركة الماضي وتعقيدات الحاضر واحتياجات المستقبل. لذا كان تعاملنا معها بواقعية وموضوعية. لقد سعينا لتعبئة الطاقات الوطنية في الداخل والخارج، وفتحنا قنوات الحوار والمشاركة بين المؤسسات المختلفة والاستفادة من التجارب الدولية المناسبة لوضعنا، وتطوير أدوات للتواصل والتعاون والتنسيق، لنتمكن من تحقيق قفزة نوعية في مجالات التطوير والبناء والتنمية.

ونأمل اليوم من المشاركين والحضور الكرام في هذا المؤتمر أن نتمكن من التوصل إلى تحليل علمي ومنهجي للمشاكل القائمة، وتحديد الأولويات وعرض الخبرات المماثلة في البلاد الصناعية والنامية في مجالات التطوير والإعمار ومناقشة مدى ملاءمتها للواقع الفلسطيني، وطرح بدائل الحلول المتوفرة في هذه المجالات، ومن ثم من خلال الحوار وتبادل وجهات النظر نسعى للحصول على توصيات ومقترحات يمكننا الاستفادة منها في مرحلة إعمار وإعادة بناء فلسطيننا الحبيبة.

لقد حوربت مؤسساتنا الوطنية على مدى سنواتٍ طويلة، وعُرِّضَت للقمع، وفُرضت عليها القيود والمعوقات، وحرمت من المصادر المالية والفنية والبشرية، كما افتقرت إلى أي دعم لها في مجالات التطوير والتدريب اللازمة لتمكينها من القيام بالتزاماتها وتلبية احتياجات شعبنا.

بالاضافة إلى ذلك، فقد شُوِّه الوضع القانوني والتشريعي في فلسطين من جراء القوانين والأوامر العسكرية الإسرائيلية الجائرة طوال سنوات الاحتلال، والتي استهدفت جميع مجالاته، وغيرت معالمه وتركيبته، بحيث تحول إلى أداة لخدمة أهداف المحتل. كما لم تُغنَ سلطات الاحتلال بإجراء أي تطوير أو تحديث للقوانين والأنظمة التي تخدم مصلحة المواطن الفلسطيني أو لمجاراة متطلبات العصر الحديث المتغيرة.

اليوم، ونحن بصدد مرحلة تأسيس دولتنا الفلسطينية، نقوم بإنشاء معظم مؤسساتنا الوطنية وإعادة تنظيم القائم منها، وتطوير هذه المؤسسات وتدريب أفرادها في جميع المجالات وعلى كافة المستويات، وتزويدها بالأساليب والأدوات والبرامج التقنية الحديثة، بحيث نبني هيكلاً تنظيمياً لمؤسساتنا يعتمد على أسس فنية عصرية وأنظمة تدريب وانتاج ملائمة، مما يمكّن هذه المؤسسات من تعويض ما نقصها أثناء سنوات الاحتلال، وعرقل جهودها.

أولاً: سياساتنا وأهدافنا

ومن منطلق المسؤولية، ونتيجة لإدراكنا للمعوقات، ووعينا لأهدافنا الوطنية، شرعت السلطة الوطنية الفلسطينية بمراجعة وتقييم التشريعات والقوانين الموجودة بشكل شامل، ولا سيما في ما يخص جميع عناصر التطوير والتنمية والتخطيط والبناء، والتي تعتبر أساساً لأية خطوة تنموية ناجحة، مستفيدةً خلال ذلك من القوانين الحديثة التي تطورت في البلدان العربية والصناعية، والتي تعنى بأمور المشاكل البيئية والمحافظة على الطاقة وقوانين البناء الحديثة ومواصفات المواد وضبط النوعية وضمان الكفاءة في الانتاج، والمحافظة على سلامة المواطن الذي هو هدف التطوير.

بالنسبة إلى قطاع الاسكان، فإن رسالة وزارة الإسكان في السلطة الوطنية الفلسطينية هي تمكين كل مواطن من العيش في مسكن ملائم ودائم، وتشجيع البحث العلمي في مجال الإسكان، وتطوير صناعة البناء المحلي وضبط الجودة والقواعد والمقاييس والتشريعات في مجال البناء والتحضر وإحياء العمارة الإسلامية العربية.

إن وضع سياسة وطنية مدروسة للإسكان يحتاج إلى وقت طويل قد يصل لسنوات، وبخاصة في ظل غياب الإحصاءات وقلة الموارد المالية والخبرات المتكاملة، وتحت ضغط العمل اليومي والحاجة الماسة المستعجلة إلى التخفيف من مشكلة إسكان صعبة كالتي نعيشها في فلسطين. وعلى الرغم من ذلك، فقد تمكنت الوزارة ضمن رؤية للأهداف العامة والاستراتيجية الوطنية من وضع سياسة أولية تهيئ الظرف الملائم لحل مشاكل الإسكان.

إن الوزارة تتبع السياسة التمكينية بدعم نشاطات القطاع الخاص، في الوقت الذي تقوم فيه بعمل المطلوب لتحقيق الأهداف الوطنية.

إن نظام الإسكان يهدف إلى خدمة جميع المواطنين بمن فيهم الذين لا يستطيعون الحصول على مسكن إلا بدعم حكومي. والوزارة تسعى لإيجاد التوازن بين جميع العوامل التي تلعب دوراً مهماً في مجال الإسكان، ومن أهمها: المحتاجون للسكن، والمقاولون، والمؤسسات المالية، وهيئات البلديات والسياسات المالية والموازنة العامة.

إن الوزارة تدعم النظام المالي المعتمد على الذات. هذا النظام يسمح للقطاع الخاص

والعام والمؤسسي بتقديم القروض على أسس تنافسية واحدة تطبق على جميع القطاعات الاقتصادية.

إن سياسة الإسكان الفلسطينية تعطي القطاع الخاص الدور الأهم والرئيسي لحل مشكلة الإسكان، ولكنها تعي أيضاً أن هناك فجوة كبيرة بين ما يمكن أن يزوده القطاع الخاص وما يحتاج إليه المواطنون.

من أهم العوائق في هذا المجال هو قلة الموارد المالية التي يستطيع المواطن تخصيصها للحصول على مسكن. إن تقليل الهوة ما بين تكلفة المسكن وما يستطيع المواطن توفيره للسكن لا يمكن أن يعتمد على القطاع الخاص الذي تحكمه في الأساس معايير تجارية بحتة.

إن زيادة المخزون الوطني من السكن وبسرعة لتخفيف الطلب المتزايد على السكن تحتاج إلى تدخل استراتيجي من القطاع العام. كما أن توفير نظم اقراض طويلة الأمد لتسهيل البناء وتحسين المساكن القائمة من أهم الأهداف التي تسعى الوزارة لتحقيقها من خلال بنوك تجارية ومتخصصة.

من هذا المنطلق، فلقد تقرر إنشاء بنك الإسكان الفلسطيني، وهو بنك يتكون أساساً من القطاع الخاص وبمشاركة السلطة لتحقيق سياسة الإسكان الوطنية. كذلك تسعى الوزارة في مشاريعها وخطط عملها إلى تحقيق أهداف عامة منها: تخفيض سعر الأراضي وزيادة مساحة الصالح منها للبناء، وزيادة المخزون الاستراتيجي من المساكن، وتشجيع الاستثمار الإسكاني، واستخدام المواد المحلية في البناء، وزيادة إمكانية المواطن من الحصول على مسكن عن طريق تقليل التكلفة وتوفير قروض طويلة المدى، وإعطاء الأولوية للمشاريع التجارية المعتمدة على الذات، وتوفير المناخ المناسب لتطوير صناعة البناء بوضع الضوابط والنظم والتشريعات.

عند التعمق أكثر قليلاً في تحليل مشكلة الاسكان في فلسطين للتعرف إلى حجم المشكلة التي يتوجب علينا التعامل معها، نجد ان الاحصاءات الأولية تشير إلى الحاجة إلى ما يعادل ٢٠٠,٠٠٠ وحدة سكنية حتى عام ٢٠٠٠، وعلى الرغم من اختلاف الرأي حول العدد الحقيقي بسبب نقص وسائل البحث والاحصاء المتوفرة، إلا أنه مما لا شك فيه أننا نعاني نقصاً كمياً ونوعياً في مجال الاسكان، وأن هناك نسبة كبيرة من أفراد الشعب تعيش في ظروف سكنية غير مناسبة.

إن من أهم العوامل التي أدت إلى تفاقم مشكلة السكن هي الاكتظاظ الحاد للسكان في المنازل، سواء داخل معسكرات اللاجئين أو خارجها، والزيادة السكانية الكبيرة، التي قد تصل إلى حوالى ٥ بالمئة سنوياً، وقدوم المبعدين، وكوادر السلطة الوطنية الفلسطينية، وهدم المنازل من قبل الاحتلال، بالإضافة إلى وجود سياسة لإعاقة البناء وعدم منح الرخص وتضييق حدود البلديات والقرى زمن الاحتلال.

هذه العوامل تؤدي إلى احتياج سنوي يقدر بنحو ٣٤,٠٠٠ وحدة سكنية جديدة منها ١٤,٠٠٠ وحدة لتلبي النمو السكاني الطبيعي، و٦,٠٠٠ وحدة لاستبدال مساكن آيلة إلى السقوط، و٤,٠٠٠ وحدة لاستبدال مساكن لأسباب مختلفة، و١٠,٠٠٠ وحدة لتقليل الاكتظاظ في المساكن القائمة. هذا بالإضافة إلى الحاجة إلى إعادة تأهيل ٦٠٠٠ وحدة سكنية قائمة.

إن طبيعة البناء في المدن أفضل من القرى والمعسكرات، والتوسع في البناء في المدن رأسي، وفي القرى أفقي، وذلك لارتفاع أسعار الأرض في المدن.

ونظراً إلى غياب القوانين والأنظمة المتعلقة بالمباني العالية التي أُنشئت مع قدوم السلطة الوطنية، وضعت وزارة الإسكان بالتعاون مع جهات أخرى نظاماً بشأن المباني العالية، بحيث تحقق المصلحة العامة، وتمكن القطاع الخاص من الاستثمار في قطاع البناء.

وعلى الرغم من العوائق الاقتصادية والمادية، فنحن نحرص على أن لا تتسبب المباني المرتفعة بآثار بيئية واجتماعية سلبية، بحيث يؤخذ في تصميمها بعين الاعتبار المشاكل التي عاشتها الدول الصناعية والنامية في هذا المجال، ونستفيد من خبراتها وتجاربها من حيث اختيار الموقع ونسبة الارتفاع ومواد البناء والخدمات والاحتياطات اللازم توفيرها، وكذلك الخصائص الاجتماعية لسكانها وطرق صيانتها وادارتها.

هذه أمثلة على ما تسعى له سياستنا لتلبية الاحتياجات المختلفة والمتضاربة أحياناً لمختلف فئات الشعب كلما أمكن ذلك. هذا ولا تستطيع الحكومات أن تفرض على الفرد أو المؤسسات الخاصة اتجاهات استثماراته ونشاطاته، أو تؤثر بشكل مباشر لتوفير السكن وغيره من الخدمات للجميع، لكنها تستطيع من خلال التشريعات القانونية والضوابط وتوفير الموارد والخدمات والتسهيلات الضريبية تشجيع ودعم توجهات معينة في ما تراه مناسباً لمصلحة المواطن.

أما في مجالات التطوير المختلفة، فإن الوضع الخاص الاقتصادي والسياسي في فلسطين يتطلب من المهنيين والخبراء وضع حلول خاصة ومبتكرة لحل المشاكل الحالية، لذا يتوجب علينا الاستفادة من جميع حلول التطوير المطروحة في الساحة الدولية ونظرياتها، ودراسة مدى ملاءمتها للتطبيق عندنا، حتى وإن لم يكن استخدامها ناجحاً في ظروف خاصة مختلفة.

وقد قام عدد من الدول في السنوات الأخيرة بتشجيع حركة اعادة اعمار المدن القائمة واصلاح وترميم مبانيها القائمة بدلاً من هدمها، ومن ثم استعمالها في محاولة منها لتخفيف الآثار البيئية السلبية لتوسع المدن وشبكات الطرق الجديدة. وقد أثبت هذا الاتجاه نجاحاً على الصعيد الاقتصادي والبيئي والاجتماعي، وكذلك التراثي، ما حدا الكثير من الحكومات، ولا سيما في المدن الصناعية، على ادماج خطط الترميم في مخططات التطوير الشاملة.

ثانياً: حماية التراث المعماري

في حين أننا بحاجة ماسة في فلسطين اليوم إلى تصميم مشاريع سكنية جديدة وبنائها، فإننا نأخذ بعين الاعتبار الحالة المتدهورة للمباني السكنية القائمة وحاجتها إلى الاصلاح والتطوير لتصبح أكثر ملاءمة لاحتياجات المواطن الاجتماعية والصحية والبيئية. هذا وتقدر الاحصاءات المتوفرة لدينا أن هناك ما يقارب من ١٢ بالمئة من المساكن المهجورة في المدن ونحو ٨ بالمئة في القرى. لذلك علينا أن ننظر إلى إمكانية استخدام هذه المباني لسد بعض احتياجات السكن الحالية وكيفية تشجيع ودعم أصحابها لاصلاحها وتطويرها.

إن ضيق مساحة الأرض المتوفرة لدينا لغرض البناء والأوضاع السياسية المعلقة، بالاضافة إلى الاعتبارات الاقتصادية والحضارية والبيئية، تحتم علينا أن نحرص على استعمال جميع المصادر التي في حوزتنا لتوفير السكن قبل استنفاد مصادر الأرض المتاحة الشحيحة أصلاً.

لذلك علينا أن نجد توازناً بين مشاريع البناء الجديدة ومشاريع اصلاح المباني القائمة الممكن تحسينها واعادة استخدامها بعد ترميمها، مستفيدين في ذلك من الخبرات الدولية المتوفرة.

وستستمر الوزارة في سعيها لاعداد سياسة تهدف إلى تشجيع المواطنين وجمعيات الاسكان والمنظمات التعاونية للقيام بتحسين المباني والمساكن وتطويرها، وكذلك لجذب المستثمرين من القطاع الخاص لتطوير وتجديد المساكن المستعملة والمهجورة بحيث تصبح أيضاً صالحة لسد احتياجات السكن الحالية.

بالنسبة إلى البيئة العمرانية الفلسطينية والحفاظ على التراث، علينا أن ندرك الحاجة الملحة والسرعة المطلوبة لتوفير العديد من المباني العامة والسكنية والخدمات الاجتماعية، وعلينا كذلك أن نحافظ في تصميماتنا الحديثة على روح تراثنا المعماري المحلي المتميز. ففي حين يوفر لنا التقدم الفني والتقاني أحدث الوسائل والمواد لانشاء مبانٍ عصرية صحية وسليمة، يجب أن نستلهم من تراثنا المسحات الجمالية والفنية والروح التي تم بها تصميم عمارتنا. لقد كان تراث فلسطين المعماري ولا زال من أغنى ما يملكه العالم، ونحن نتحمل مسؤولية الحفاظ على تركتنا من المباني التاريخية والدينية والمدن والقرى الأثرية بحيث لا نوفر جهداً لترميمها واصلاحها واعادة احيائها والمحافظة عليها لأجيالنا القادمة. من جهة أخرى، علينا أن نحترم الطرق المختلفة التي اتبعها أجدادنا بحيث تعكس تصاميمنا الحديثة تناسقاً وانسجاماً معها، وتلبي في الوقت نفسه المتطلبات العصرية للسكان.

لقد مرت دول العالم في السنوات الأربعين الماضية بتجارب فشلت في بعضها ونجحت في بعضها الآخر. وفي غمرة الاسراع لتوفير المباني الحديثة والخدمات اللازمة

دمّر الكثير من المباني والمعالم التاريخية الأثرية في الكثير من مدن الشرق والغرب. وقد أدرك المخططون والمهندسون فداحة هذا الخطأ، وبالتالي تغير الاتجاه بحيث أصبحت معظم سياسات التطوير والبناء تشمل ضرورة الحفاظ على المعالم التراثية النفيسة، واعادة احياء المراكز التاريخية.

وعلينا الآن في فلسطين الاستفادة من هذه التجارب وتفادي تكرار مثل هذه الأخطاء. لذلك نأمل أن تكون سياسة الاعمار شاملةً القوانين المناسبة لضمان الحفاظ على التراث وتشجيع جميع فئات الشعب من مخطط ومستعمل ومستثمر على ترميم المباني الأثرية وتجديدها وإعادة استخدامها بشكل مناسب، على أن تراعي هذه السياسة في الوقت نفسه عدم تشكيل هذه القوانين عائقاً لقدرتنا على الابتكار والخلق وطموحنا لاستخدام أحدث الأساليب والنظم الفنية. علينا كذلك أن نحرص على ألا تؤدي سياسة الحفاظ على المباني التاريخية والمدن الأثرية إلى تحويلها إلى مجرد متاحف ومراكز سياحية، بل تحويلها أيضاً إلى مراكز نشاطات اجتماعية ودينية وثقافية وترفيهية وتجارية، بالاضافة إلى ما يمكن تجديده منها لاستخدامه لأغراض سكنية.

لقد أدت القيود والعوائق التي واجهتها مدننا وقرانا خلال سنوات الاحتلال إلى تجميدها وحرمانها من التطوير والتحديث، في الوقت الذي تسارعت فيه عجلة التقدم والتمدن في جميع بلاد العالم. إن علينا الاستفادة من هذا التقدم لتلبية احتياجات العصر الحديث ومتطلبات القرن الحادي والعشرين. لذلك علينا أن نسعى إلى تمكين مجتمعنا من أن يخطط بحسب آخر التطورات العلمية والتقانية المتوفرة، وأن يستفيد منها في بناء فلسطيننا الجديدة.

يجب علينا الاستفادة من الثورة العلمية في مجالات الاتصالات السلكية واللاسلكية وأنظمة المواصلات، وفي تنظيم المناطق الحضرية والريفية لتفادي الأخطاء البيئية. إننا بحاجة إلى أن نقيم بنية وفراغات عمرانية تحمي عظمة ميراثنا الحضاري وتوفر بيئة سليمة صحية من شأنها أن تحمي الطاقة والمصادر الطبيعية، وتلبي المنفعة المطلوبة، وتمكن المواطن من الاستمتاع بسكن مناسب ومحيط آمن وخدمات أساسية في أجواء جميلة ومريحة

ونحن نأمل أن يتمكن مهندسونا، والكثير منهم من ذوي الخبرات الواسعة والغنية، من التوصل إلى طراز معماري أصيل ومبدع يعبر عن الحقبة الزمنية التي نعيشها، ليس منقولاً من الماضي ولا مستورداً من الخارج، ولكن نابعاً من حضارتنا ومستلهماً من تراث عمارتنا الفلسطينية الثرية، مستجيباً لمتطلبات العصر الحديث، مع الاستفادة من التطور التقني الهائل المتوفر. إن إعادة إعمار فلسطين توفر للمعماريين والفنيين فرصة ذهبية لتصميم وبناء مشاريع تعكس هويتنا الوطنية ووحدتنا الاجتماعية، وتعبر عن اصرارنا وعزمنا على بناء دولة أهل لكل المعاناة والتضحيات التي قدمها شعبنا لسنوات طويلة على طريق الحرية والاستقلال.

إن وزارة التخطيط والتعاون الدولي الفلسطينية، وبالتعاون مع وزارات أخرى،

مسؤولة عن تجهيز مخطط تطوير هيكلي شامل للدولة والمدن الفلسطينية، ومن المطلوب أن يتجاوب هذا المخطط مع الاحتياجات الاجتماعية والثقافية لشعبنا وكيفية تحقيقها، وأن يشمل متطلبات البنية التحتية وشبكات الخدمات من مياه وكهرباء ومجارٍ واتصالات ومواصلات. وسيُجري الفريق العامل على إعداد هذا المخطط استشارات ومباحثات مع جميع الوزارات والهيئات الحكومية المركزية والمحلية لاستيعاب احتياجاتهم في المخطط، كما سيتم التنسيق مع المنظمات والهيئات الشعبية والتطوعية، بحيث يعبر المخطط بصدق عن متطلبات شعبنا الفلسطيني وتطلعاته بجميع فئاته.

ثالثاً: صناعة الانشاءات

عانى قطاع الانشاءات كغيره في الأراضي الفلسطينية المحتلة نقصاً في الموارد المالية والفنية والمصادر الطبيعية، وغياب أي دعم من حكومة وطنية مركزية أو من مساعدات خارجية. وعانى هذا القطاع الصعوبات والتعقيدات التي فُرضت على الاستيراد والتصدير وغياب المؤسسات المالية والاستثمارية، بالاضافة إلى غياب القوانين والنظم والمواصفات التي تحمي نوعية المواد المستخدمة والوسائل المتبعة في عملية الانشاء والصيانة. وقد بقي قطاع المقاولات يعمل بشكل غير منظم ومن دون أي تصنيف علمي أو رقابة مهنية حتى وقت قريب، كما أن غياب السلطات الفعلية للبلديات والمؤسسات المهنية أدى إلى عدم وجود آلية تشرف على عمليات البناء وتضمن سلامة التنفيذ وجودته. وعانى المقاولون في كثير من الأحوال صعوبة الحصول على المعدات والأجهزة ومواد البناء اللازمة لتمكينهم من تنفيذ مشاريعهم بالشكل المناسب، مما أدى إلى رداءة نوعية البناء وتدهورها والتأخير في فترات العقود وارتفاع التكلفة وتفاقم المشاكل البيئية وغيرها.

مع قدوم السلطة الوطنية، توفر المناخ الملائم للفئات المختلفة العاملة في قطاع الانشاءات لتنظيم نفسها ومراجعة التشريعات اللازمة لقيامها بدورها بالشكل الصحيح، وتقييم ما تحتاج إليه من معونات مالية وفنية وتعليمية ومن تدريب. وهناك اجماع على أن الطريق الصحيح لا يتحقق إلا بإزالة العوائق التي يفرضها الوضع السياسي الراهن في طريق الحصول على المصادر الطبيعية والمواد والمعدات والعمالة اللازمة.

إن أرض فلسطين غنية بالمصادر الطبيعية والمواد اللازمة للبناء، أو التي تشكل مكونات رئيسية في تصنيعها، وتحتاج أية خطة لتطوير صناعة مواد البناء ولتطوير قطاع الانشاءات إلى برامج تدريب تشمل المعاهد والكليات الفنية والجامعات، وكذلك فئات القطاع الخاصة العاملة في هذا المجال. لذلك لجأت وزارة الإسكان إلى إقامة مراكز أبحاث تعمل بالتنسيق مع الأجهزة الحكومية والمؤسسات العلمية الملائمة لتشجيع البحث العلمي في هذا الحقل، مستفيدةً من الخبرات المتوفرة في البلدان العربية المجاورة وتجارب الدول الصناعية.

وقد بدأنا في السلطة الوطنية الفلسطينية بتطوير أنظمة لضبط نوعية المواد المصنعة

وجودتها لضمان تماشيها مع المواصفات والأنظمة الدولية المعروفة. ونحن هنا نتطلع إلى الدول المتقدمة للحصول على الدعم الفني والتدريب اللازم في هذه المجالات لإكمال هذه المهمة على أفضل وجه. ونحن نسعى أيضاً للاطلاع على الخبرات العربية والدولية في حقل المقاولات والعطاءات والأساليب الفنية والقانونية اللازمة لضمان تنفيذ مشاريع البناء بشكل علمي واقتصادي وبيئي صحيح.

إننا ندرك أن طموحاتنا في هذا المجال ربما تكون أكبر من امكانيات واقعنا الحالي، ولكننا إذ نهدف إلى تحقيق أعلى المستويات على المدى الطويل يجب أن نأخذ بالاعتبار أهمية بدء عملية البناء بالأساليب والأدوات والكفاءات المتوفرة لدينا. وعلينا التوفيق بين احتياجاتنا الملحة وإمكاناتنا المحدودة على المدى القصير. ولقد أثبتت التجارب الدولية أن الحاجة غالباً ما تكون حافزاً للبناء. وعلى الرغم من المعوقات، فإن الكثير من مساكن ذوي الدخل المحدود في الدول النامية يتم انشاؤه بوسائل بناء بسيطة ورخيصة. وعلينا نحن تشجيع مثل هذه الاتجاهات في الوقت الذي نقوم فيه بالمراقبة الفنية وتقديم المعونات اللازمة.

رابعاً: تمويل الاسكان

لم يستطع القطاع المالي الفلسطيني، في ظل غياب المؤسسات المالية والاستثمارية خلال سنوات الاحتلال، أن يلعب دوراً ذا شأن في مجال التطوير والتنمية. ولذلك نراه اليوم يهدف في مراحل تكوينه الأولية إلى خدمة قطاع الاسكان. ومن الخطوات الأساسية التي قامت بها السلطة الوطنية انشاء بنك الاسكان الفلسطيني، وتشجيع قيام نظام لتمويل الاسكان وتقديم الدعم والتدريب للمؤسسات المالية، وتشجيعها على المساهمة في هذا المجال. ولتحقيق ذلك يجري حالياً تحضير نظام تشريعي يوفر الحماية لكل من الدائن والمدين، كما يقدم الحوافز من خلال نظام ضريبي ميسر لتخفيف كلفة الديون وجذب المستثمرين للمشاركة في قطاع الاسكان.

وقد تم انشاء سلطة النقد الفلسطينية وتطوير الأنظمة والآليات المالية لكي تشمل سياسة الاقراض وشروطها.

إن قطاع الانشاءات والاسكان يساهم بشكل رئيسي في التنمية الاقتصادية ويشكل نموه استمرارية للنمو الاقتصادي القومي. فإضافة إلى توفير السكن المناسب والمساهمة في عملية التطوير الحضري والريفي، فإنه يلعب دوراً مهماً في انعاش الأوضاع الاقتصادية وتحسينها، لتوفير فرص العمل في مجال البناء والتصنيع.

إن شعبنا هو مصدر ثروتنا في فلسطين. وإن ما لدينا من الطاقات البشرية الهائلة والعزم والإصرار على العمل والتضحية يؤكد ثقتنا بأن لدينا من الامكانيات ما يلزم لبناء وطننا.

استنتاجات ختامية

من الواضح أن أول تحدٍ نواجهه هو تحليل المشاكل التي نواجهها وتقييمها، ومن ثم تحديد الأهداف والمضي في تحقيقها، مع الاستفادة من تجارب الشعوب والدول في هذا المجال. هذا مع العمل بصورة متوازية على حل المشاكل المستعجلة ومتابعة الأمور اليومية التي لا تستطيع الانتظار.

من هذا المنطلق يمكنني أن ألخص معركة اعادة البناء طويلة المدى بثلاث مراحل: مرحلة التقييم، ومرحلة التخطيط، ومرحلة التنفيذ. ولكن وضعنا السياسي الخاص يحتم علينا أن نباشر بالمراحل الثلاث في الوقت نفسه. إن هناك احتياجات ماسة لا يمكن تأجيلها، ولذلك يتوجب علينا أن نبدأ بتنفيذها قبل الانتهاء من المرحلتين الأوليين. كما أن التخطيط يجب أن يأخذ أشكالاً مختلفة، منه الفوري، وقصير المدى، ومن ثم متوسط المدى، ومن ثم بعيد المدى. أما التقييم الذي نبدأه حالياً، فعلينا أن نستمر به خلال المراحل القادمة كلها، ومراجعته باستمرار، ويشمل ذلك تقييم الكمية والنوعية لما لدينا من مبانٍ وخدمات وآليات بناء، وتقييم ملاءمة مراحل التخطيط والتنفيذ المختلفة.

من هذا المجهود نتأمل أن نتوصل إلى برنامج بناء قوي يتحقق لفئات الشعب المختلفة من خلال تحسين أوضاعهم المعيشية، من حيث توفير السكن الملائم والخدمات الاجتماعية والمرافق العامة، وحفظ تراثه التاريخي القيم، وتطوير بيئة حضارية صحية سليمة.

إن السلطة الوطنية الفلسطينية تدرك أن عليها توفير أجهزة الدعم المختلفة في كثير من المجالات لتمكن المستهلك والمقاول والباحث والمهندس ومنتج المواد والخدمات من مواجهة هذه التحديات، ومن أهمها تحسين نوعية الانتاج وتخفيض التكلفة وزيادة انتاج العامل.

وشعار سياستنا التعاون والتنسيق بين جميع الفئات المشتركة في حقل البناء من مؤسسات مهنية واتحادات ومستثمرين وبلديات ومؤسسات مالية ومنظمات تعاونية وغير حكومية لبناء وطن مشترك يحقق طموحات الجميع.

السيدات والسادة،

بإمكاني أن أؤكد لكم من موقع المسؤولية التي أتولاها أننا عازمون على متابعة القرار الذي بدأناه بلا كلل ومن دون تهيب من ضخامة المسؤوليات والأعباء. والواقع أننا قطعنا شوطاً لا بأس به في مجال تحديد أحجام المشاكل، وتلمس مناهج حلها ووسائل معالجتها. وقد بدأنا بتحضير نظام لتوفير الأطر القانونية لعملنا، والحماية اللازمة للمستثمرين، واجتذابهم. ونحن نتوخى أن يتوفر لدينا نظام ضريبي يسير في هذا الاتجاه، ونتطلع إلى تلقي المساعدة من جهات عديدة.

إن ميزانية السلطة الوطنية الفلسطينية تعاني شحاً شديداً في الموارد، وتواجه متطلبات كثيرة للانفاق، ومع ذلك فقد اقتطعنا منها ما أمكن اقتطاعه للانطلاق في عملية الاسكان اللازمة. ونحن طامحون إلى مساحات كثيرة من الأراضي يقدمها القطاع الخاص والمقاولون المحليون الذين نعتز بهم وبمجهوداتهم، وكذلك المستثمرون من الخارج. وقد وفرنا وسنوفر أنظمة تتسم بالمرونة لاجتذاب الاستثمارات لتساهم في العملية، ولتوفير الضمانات التابعة لها.

أيها السيدات والسادة،

لا أريد أن أطيل عليكم، ففي الأوراق التي أعدها الخبراء الفلسطينيون وغيرهم في هذا المؤتمر ما يكفي لإضاءة أبعاد المشكلة. وفي يقيني أن أعمال مؤتمركم ترمي إلى مساعدتنا في ميادين كثيرة.

وبهذه المناسبة أود أن أخبركم بأن وزارة الاسكان الفلسطينية، وبالتنسيق التام مع جامعة بيرزيت، قد قررت تنظيم مؤتمر عالمي حول موضوع الاسكان في فلسطين في تشرين الثاني/نوفمبر من العام القادم، وستستضيف جامعة بيرزيت هذا المؤتمر. وقد قمنا بإعداد ورقة أولية حول هذا المؤتمر ستجدونها مع أوراق المؤتمر التي وزعت عليكم.

اسمحوا لي أن أكرر شكري لكم جميعاً، لمنظمي المؤتمر وأعضائه العاملين والسكرتاريا ولجان الاعلام الذين يوجهون اهتمام الجمهور إلى هذه المهمة الانسانية والتنموية الكبيرة.

وبهذه المناسبة أود أن أتوجه بالتحية إلى الدكتور زحلان مدير وحدة التخطيط في بكدار والمسؤول الأول عن تنظيم هذا المؤتمر، والذي تغيب عنا اليوم بسبب المرض متمنياً له الشفاء العاجل.

لقد توخينا أن نحقق السلام لشعبنا، وساهمنا في مجهودات تحقيق السلام لشعوب المنطقة كلها ولعامة الشعوب، ونحن ندرك حقيقة أن كل بناء نشيده إنما يشكل لبنة في صرح السلام الذي نتطلع إلى أن نراه عاماً ودائماً.

إن السلام المستقر المنشود ليس شعاراً يتداول، ولا اتفاقات تعقد فحسب، بل بناء نقيمه ونحن مصممون على إقامة هذا البناء وإعلائه وتوطيد أركانه.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

٢ ــ تحديات وفرص

محمد زيارة(*)

خلاصة

يعتبر الإسكان من أصعب المشاكل التي تواجه السلطة الوطنية الفلسطينية، فبالاضافة إلى غزة المكتظة بالسكان أصلاً، هناك الآلاف من الفلسطينيين العائدين إلى أرض الوطن نتيجة لاتفاقيات السلام. ولم يخصص لقطاع الإسكان، في أثناء الاحتلال الإسرائيلي، إلا موارد مالية ضئيلة، كما أن الآلاف من البيوت الفلسطينية قد دمرت على يد الجيش الإسرائيلي.

يوجد حالياً نقص يبلغ أكثر من ٤٠,٠٠٠ وحدة سكنية، ويقدر عدد الوحدات السكنية المطلوبة حتى عام ٢٠٠٠ بنحو ٢٠٠ ألف وحدة سكنية. علاوة على ذلك، من المتوقع أن تزداد متطلبات الاسكان بصورة كبيرة خلال السنوات المقبلة، وذلك بسبب ارتفاع نسبة المواليد وعودة المغتربين وحاجة قوات الشرطة إلى مساكن وغير ذلك من الاحتياجات.

تشمل الدراسة تحليلاً نقدياً للوضع الاسكاني في الضفة الغربية وقطاع غزة، وعرضاً للسياسات القصيرة والطويلة المدى لوزارة الإسكان، بالإضافة إلى فعاليات المؤسسات الأخرى ذات العلاقة، وتحديد دور مؤسسات الإسكان العديدة. كما تمت مناقشة التحديات والفرص التي تواجه الفلسطينيين في التعامل مع الاسكان والتطوير الحضري، وجرى تقديم التوصيات بشأن التنسيق مع جميع القطاعات.

مقدمة

يلعب الإسكان دوراً رئيسياً في استراتيجية الحكومات لتطوير النوعية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للمستوطنات البشرية، ويقوم كذلك بدور كبير في التنمية الاقتصادية

(*) مدير عام وزارة الإسكان الفلسطينية، غزة.

العامة. إن الإسكان يخفف من وطأة الفقر، ويشغل أيدياً عاملة، بالاضافة إلى توفير المأوى للناس. وتشكل البلدات والمدن مراكز للنمو الاقتصادي وبؤرةً للنشاط البشري والتقدم. بيد أن الادارة والتخطيط الناجحين للمستوطنات البشرية يتطلبان موارد تقنية ومالية، بالاضافة إلى القدرة على التغيير الايجابي من خلال التحسينات المؤسسية. إن الموارد المالية تلعب، بلا شك، دوراً رئيسياً في توفير الاسكان، إلا أن الخيال والعزم والشجاعة، وكذلك الالتزام هي من العوامل الرئيسية كذلك في هذا السياق.

قامت حكومة اسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية بالتوقيع على إعلان المبادئ بشأن ترتيبات الحكم الذاتي الانتقالي في ١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣، وبالتوقيع على اتفاقية التنفيذ بشأن غزة وأريحا في ٤ أيار/مايو ١٩٩٤. نتيجة لهذا تغير الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي تماماً في المنطقة. إن توفير المأوى للشعب الفلسطيني سوف يعزز عملية السلام، ويرفع من مستوى تطور الشعب الفلسطيني.

يعد الاسكان، بالنظر إلى الشدائد الاقتصادية الحالية، من أصعب المشاكل التي تواجهها السلطة الوطنية الفلسطينية، وخاصة في قطاع غزة المكتظ بالسكان. فبالاضافة إلى ارتفاع نسبة السكان الحالية في غزة، هناك الآلاف من الفلسطينيين العائدين إلى أرض الوطن نتيجة لاتفاقات السلام. وكالمعتاد، فإن أكثر من يعاني في أوقات الشدة هم الفقراء والمحرومون. إن من مسؤولية السلطة الوطنية الفلسطينية العمل على تزويد الفلسطينيين بالمنازل والوظائف والغذاء والحياة الكريمة من دون إلحاق الضرر بالبيئة.

هذا ويتعين أن تستخدم المناطق الفلسطينية إلى أقصى حد، وأن يجري تحسين جاذبيتها كمناطق للعيش والعمل فيها. ويجب تعزيز أنماط التنمية التي تساعد على ديمومة التحضر وتخفيض استهلاك الطاقة من خلال التطوير الحضري المركز. وقد أظهرت التجارب العالمية الحديثة بوضوح أن المستوطنات البشرية أصبحت مستوطنات حضرية بشكل سائد. إن التخطيط لهذا التغير وادارته هما من الأهمية بمكان كبير. أما بالنسبة إلى الشعب الفلسطيني، فإن التعلم مما حدث في البلاد الأخرى، من تجارب، سواء كانت فاشلة أو ناجحة، سيسهم في النجاح الفلسطيني.

أولاً: قضايا: مشكلة الإسكان

١ ـ السكان والاتجاهات السكانية

إن أحدث مسح احصائي للمناطق المحتلة كان قد أجرته اسرائيل في عام ١٩٦٧[(١)]. أما الآن فلا وجود لتقدير احصائي سكاني فلسطيني مستقل، إلا أن دائرة

(١) Government of Israel, Central Bureau of Statistics, *Census of Population in the Administered Area, 1967*, 5 vols. (Jerusalem: [The Bureau, 1967]).

الاحصاء المركزي الفلسطيني تعد للقيام بتعداد جديد. هذا وهناك العديد من تقديرات التعداد السكاني متاحة(٢) لمن يشاء، بيد أن إحصاء عام ١٩٦٧ يعتبر مقبولاً لتقدير وضع الاسكان الحالي في قطاع غزة والضفة الغربية وفقاً لما تقوله مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ولو أن ذلك يأخذ بالحسبان الفلسطينيين الذين يعيشون خارج الأرض المحتلة (١٩٩٥)(٣). وبحسب تقرير هذه اللجنة تم تقدير التعداد السكاني في الضفة الغربية في نهاية أيار/مايو عام ١٩٦٧ بنحو ٨٤٥ ألفاً؛ أما في أيلول/سبتمبر ١٩٦٧، أي بعد الاحتلال الإسرائيلي، فقد تضاءل هذا العدد إلى ٥٨٥ ألفاً. وكان تقدير التعداد لسكان غزة يبلغ ٤٤٢,١٠٠، و٣٨٠,٨٦٠ على التوالي. وقد ظل عدد السكان في الضفة الغربية حتى نهاية عام ١٩٨٦ مقارباً لمستواه الذي كان عليه في أيار/مايو عام ١٩٦٧. بالمقابل، ارتفع عدد السكان في غزة بنسبة ٢٧,٨ بالمئة خلال الفترة نفسها. وقدرت نسبة معدل النمو السكاني في المناطق المحتلة بـ ٢,٦ بالمئة خلال الفترة بين ١٩٦٨ و١٩٩٢. إن معدل الزيادة الطبيعي للشعب الفلسطيني في الفترة نفسها كان ٣,٢٤ بالمئة و٣,٧٩ بالمئة في الضفة الغربية وقطاع غزة على التوالي. وارتفعت النسبة المئوية من ٢,١٨ عام ١٩٦٨ إلى ٥,٠٣ عام ١٩٩٢، ومن ٢,٢٢ إلى ٤ في قطاع غزة والضفة الغربية على التوالي بحسب التقديرات الإسرائيلية (٤). ومن المتوقع أن تبلغ نسبة النمو السكاني زيادتها الطبيعية في المستقبل القريب، أي ٤ بالمئة و٥ بالمئة في الضفة الغربية وقطاع غزة على التوالي. يظهر الجدول رقم (١) على أساس هذه التقديرات المجموع السكاني المتوقع بحسب تقرير لجنة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية لعام ١٩٩٥. ومن المتوقع أن يبلغ عدد السكان ٢,٦٩٥,٠٠٠ نسمة في العام ٢٠٠٠.

إن نحو ٥٠ بالمئة من السكان هم تحت سن ١٤ سنة، و١٠ بالمئة فقط هم فوق سن ٤٥ سنة. هذا ومن المعقول أن نفترض لأغراض التخطيط الاستراتيجي أن نحو مليون فلسطيني من مجموع أربعة ملايين ممن يعيشون في الشتات، سوف يعودون إلى أرض الوطن حتى عام ٢٠٠٠ (أغلبيتهم يعيشون في الدول العربية: نحو ٤٢ بالمئة في الأردن، و١٤,٢ بالمئة في لبنان، و٨,٨٦ بالمئة في سوريا). وهناك في مخيمات اللاجئين أكثر من ١٠ بالمئة و٣٥ بالمئة من السكان في الضفة الغربية وقطاع غزة على التوالي.

---

(٢) Government of Israel, Central Bureau of Statistics, Department of Statistics, Central Administration, «Interim Report,» in: Government of Israel, Central Bureau of Statistics, *Statistical Abstract of Israel* (Jerusalem: [The Bureau], 1992), and Cooperative Housing Foundation, *Housing Needs Assessment for the West Bank and Gaza*, report prepared for the US Agency for International Development, revised ed. (Washington, DC: [n. pb.], 1993).

(٣) United Nations Centre on Human Settlements, Document no. HS/C/15/2/Add. 4, Geneva, 14 February 1995.

(٤) Government of Israel, Central Bureau of Statistics, *Statistical Abstract of Israel*.

الجدول رقم (١)

تقدير عدد السكان في الضفة الغربية وغزة (بالآلاف)

السنة	الضفة الغربية	غزة	المجموع
١٩٩٢	١٢٠٧	٧١٦,٨	١٩٢٣,٨
١٩٩٣	١٢٥٣,٧	٧٥٢,٦	٢٠٠٦,٣
١٩٩٤	١٣٠٢,٣	٧٩٠,٢	٢٠٩٢,٥
١٩٩٥	١٣٥٢,٧	٨٢٩,٧	٢١٨٢,٤
١٩٩٦	١٤٠٥,٢	٨٧٤,٢	٢٢٧٩,٤
١٩٩٧	١٤٥٩,٦	٩١٤,٨	٢٣٧٤,٤
١٩٩٨	١٥١٦,٢	٩٦٠,٥	٢٤٧٦,٦
٢٠٠٠	١٦٥٥	١٠٤٠	٢٦٩٥,٠

أما توزيع اللاجئين الفلسطينيين في المخيمات الذين قامت وكالة الغوث والتشغيل الدولية في حزيران/يونيو ١٩٩٠ بتسجيلهم وإصدار بطاقات هوية لهم فهو موضح في الجدول رقم (٢) بحسب تقديرات الوكالة المذكورة. يجب رفع المجموع السكاني للاجئين بنسبة ٦ بالمئة تقريباً للأخذ بعين الاعتبار عدد الفلسطينيين الذين لم يتم تسجيلهم كلاجئين.

الجدول رقم (٢)

عدد اللاجئين في الضفة الغربية وقطاع غزة سنة ١٩٩٠ (بالآلاف)

المنطقة	مجموع السكان	عدد المخيمات	سكان المخيمات	سكان لا يقطنون المخيمات	نسبة السكان خارج المخيمات (بالمئة)
الضفة الغربية	٤١٤,٣	٢٠	١١٠	٣٠٤,٣	٧٣
غزة	٤٩٦,٤	٨	٢٧١,٩	٢٢٤,٥	٤٥
المجموع	٩١٠,٧	٢٨	٣٨١,٩	٥٢٨,٨	٥٨

٢ ـ الظروف الراهنة

تمثل صناعة الإسكان في فلسطين تحديات وفرصاً متعددة يجب ايلاؤها الأفضلية في اعادة إعمار فلسطين. إن الحاجة الحالية للإسكان أكبر بكثير من أية موارد يستطيع القطاع العام توفيرها. وأثناء الاحتلال الإسرائيلي، لم يتم تخصيص موارد تذكر لقطاع الإسكان،

كما دمرت الآلاف من المنازل الفلسطينية على يد الجيش الإسرائيلي، وهو ما فاقم من خطورة المشكلة. وكان المجموع الكلي للوحدات السكنية في الضفة الغربية وقطاع غزة في عام ١٩٩٠ يقدر بـ ٢٨٢ ألف وحدة، وهذا يتضمن وحدات سكنية في المناطق الحضرية والريفية، وكذلك في مخيمات اللاجئين (انظر الجدول رقم (٣)).

الجدول رقم (٣)

عدد الوحدات السكنية في الضفة الغربية وقطاع غزة
في عام ١٩٩٠ وفق تصنيفها (بالآلاف)

المنطقة	حضري	ريفي	مخيمات اللاجئين	المجموع
الضفة الغربية	٩٢ (٥٣ بالمئة)	٦٧ (٣٨ بالمئة)	١٦ (٩ بالمئة)	١٧٥
غزة	٥٨ (٥٤ بالمئة)	١٠ (٩ بالمئة)	٣٩ (٣٦ بالمئة)	١٠٧
المجموع	١٥٠ (٥٣ بالمئة)	٧٧ (٢٧ بالمئة)	٥٥ (١٩ بالمئة)	٢٨٢

بالنظر إلى الافتقار للتقديرات الفلسطينية المستقلة، فإن البيانات المتعلقة بعدد المنازل واستخدام مواد البناء وحالة المياه والمجاري والكهرباء، والخدمات الأخرى، تؤخذ عادةً من المعلومات التي يتم جمعها خلال الزيارات التي تقوم بها البعوث المختلفة إلى فلسطين.

تشير هذه التقديرات إلى اعتبار ٨٠ بالمئة من الوحدات السكنية في المناطق الحضرية وحدات مقبولة، و١٥ بالمئة تحتاج إلى رفع مستواها لكي تبلغ الحد الأدنى من المستوى المقبول للوحدة السكنية، أي ٥٠ متراً مربعاً مع الخدمات الأساسية، و٥ بالمئة من الوحدات غير قابلة لرفع مستواها. يوضح الجدول رقم (٤) حالة المساكن للوحدات الحضرية والريفية ومخيمات اللاجئين.

الجدول رقم (٤)

حالة الوحدات السكنية وعددها وفق تصنيفها، في سنة ١٩٩٠ (بالآلاف)

التصنيف	مقبول	يحتاج للتحسين	غير قابل للتحسين	المجموع	مزدحم
حضري	١٢٠ (٨٠ بالمئة)	٢٢ (١٥ بالمئة)	٨ (٥ بالمئة)	١٥٠	٤٥ (٣٠ بالمئة)
ريفي	٤٢ (٥٥ بالمئة)	٣١ (٤٠ بالمئة)	٤ (٥ بالمئة)	٧٧	٢٧ (٣٥ بالمئة)
مخيمات اللاجئين	٨ (١٥ بالمئة)	١٤ (٢٥ بالمئة)	٣٣ (٦٠ بالمئة)	٥٥	٢٢ (٤٠ بالمئة)
المجموع	١٧٠	٦٧	٤٥	٢٨٢	٩٤

تشير التقديرات القائمة على البيانات المتاحة عام ١٩٨٥ إلى أن هناك في المناطق الحضرية في الضفة الغربية ٧ بالمئة من الوحدات السكنية ليس فيها مطابخ و٩ بالمئة ليس فيها مياه جارية، و٢ بالمئة ليس فيها كهرباء (مؤسسة الإسكان التعاوني، ١٩٩٣). أما

النسب الخاصة بغزة فتقدر بنحو ٤ بالمئة و١٧ بالمئة و٦ بالمئة على التوالي.

وهناك في المناطق الريفية في الضفة الغربية ٢٤ بالمئة من الوحدات ليس فيها مطابخ، و١٥ بالمئة ليس فيها دورة مياه (مرحاض)، و٥٠ بالمئة ليس فيها مياه جارية، و٥٤ بالمئة ليس فيها كهرباء. وليس هناك قيم مناظرة لقطاع غزة.

وهناك في مخيمات اللاجئين في قطاع غزة ٦ بالمئة من الوحدات ليس فيها مطابخ، و٣ بالمئة ليس فيها دورة مياه، و٣٢ بالمئة ليس فيها مياه جارية، و٦ بالمئة ليس فيها كهرباء. وليس هناك قيم مناظرة للضفة الغربية.

٣ ـ احتياجات الإسكان

بحسب المعلومات المتاحة والمتعلقة بالسكان والمخزون السكني تقدر مؤسسة الإسكان التعاوني أنه ستكون هناك حاجة إلى نحو ٣٤,٠٠٠ وحدة جديدة تقريباً في السنة الواحدة للفترة من عام ١٩٩٠ إلى عام ١٩٩٥، منها ١٤,٠٠٠ وحدة لعائلات جديدة، و٦٠٠٠ وحدة لتحل محل المساكن الخربة، و٤٠٠٠ وحدة لتحل محل المساكن غير القابلة لرفع مستواها، و١٠,٠٠٠ وحدة لتخفف وطأة الازدحام، و٦٠٠٠ وحدة أخرى سيتم رفع مستواها سنوياً. إن توزيع احتياجات السكن للمناطق الحضرية يتطلب ٢٠,٠٠٠ وحدة جديدة تقريباً في السنة الواحدة.

وبحسب التقديرات المتوفرة، فإن المناطق الريفية تتطلب ١٣,٠٠٠ وحدة من دون أي بناء حديث داخل مخيمات اللاجئين. أما رفع مستوى الوحدات القائمة، فيقدر بستة آلاف سنوياً خلال المدة ما بين ١٩٩٠ حتى ١٩٩٥. وستزداد الحاجة الإسكانية خلال السنوات الخمس القادمة، أي ١٩٩٥ حتى ٢٠٠٠، بنحو ٢٥ بالمئة، منها ٤٣,٥٠٠ وحدة جديدة، و٧٧٨٠ وحدة يتم رفع مستواها. إن بعض البعثات المرسلة إلى المنطقة لجمع الحقائق قدرت العجز الحالي بما يفوق ٤٠,٠٠٠ وحدة سكنية (٥). فضلاً عن ذلك، فإن من المتوقع أن تزداد الحاجات للإسكان في السنوات المقبلة، وقد تم تقدير هذه الحاجة بنحو ٢٠٠,٠٠٠ وحدة سكنية حتى عام ٢٠٠٠.

إن الاتجاهات الحالية تقود إلى بناء عمارات متعددة الطوابق بسبب ارتفاع سعر الأراضي، فيحتوي الطابق الواحد على أربع شقق سكنية تقدر مساحتها بنحو ١٤٠ متراً مربعاً. ويعزى كبر حجم الشقق إلى كبر حجم العائلة الفلسطينية. وتعتبر الكثافة السكانية للغرفة الواحدة عالية وتقدر بمعدل ٢,٠٣ عام ١٩٩٢، كما تشير التقديرات إلى أن أكثر من ثلث الشعب الفلسطيني يعيش في أوضاع شديدة الاكتظاظ، أي أكثر من ثلاثة

(٥) Palestinian-Norwegian Fact Finding Mission, «Housing and Building Material Sector,» paper prepared for the Norway Representative Office in Palestine, March 1995.

أشخاص في الغرفة الواحدة. وقد ارتفعت أجرة الشقق الجديدة في المدن الرئيسية إلى أكثر من ٥٠٠ دولار أمريكي شهرياً لوحدة سكنية متوسطة الحجم. ويبين الجدول رقم (٥) متوسط عدد الغرف للمسكن الواحد مع متوسط حجم البيوت في الضفة الغربية وقطاع غزة عام ١٩٩٢[٦].

الجدول رقم (٥)

المساكن القائمة في نهاية سنة ١٩٩٢

عدد الغرف في المسكن	الضفة الغربية (مجموع المساكن = ١٧٣٥١٥)		قطاع غزة (مجموع المساكن = ١١٦٩٨)	
	نسبة المساكن	عدد الغرف	نسبة المساكن	عدد الغرف
١	١٠,١	١٧٥٢٥	٢٠,٠	٢٤٣٤٠
٢	٢٩,٢	١٠١٣٣٢	٣٤,٧	٨٤٤٥٨
٣	٣١,٩	١٦٦٠٥٤	٣٠,٠	١٠٩٥٢٨
٤	١٩,٨	١٣٧٤٢٤	١٢,٤	٦٠٣٦٢
٦	٨,٩	٩٢٦٥٦	٢,٨	٢٠٤٤٥
مجموع الغرف	١٠٠	٥١٤٩٩١	١٠٠	٢٩٩١٣٣
معدل الغرف في المسكن	٢,٩٦		٢,٤٥	
معدل الأشخاص في الغرفة الواحدة	٢,٠٤		٢,٣٩	
معدل الأشخاص في المنزل الواحد	٦,٠٦		٥,٨٩	

يرجع الحجم الكبير نسبياً للسكن إلى إشغال العائلة الكبيرة لبيتٍ واحد، كما يرجع أيضاً إلى أزمة السكن بالنسبة إلى ذوي الدخل المتدني. وللمقارنة، فإن معدل عدد سكان البيت من اليهود الإسرائيليين هو ٣,٣٨، ومعدل عدد الأشخاص للغرفة هو ١,٠٣.

تتصف صناعة البناء، ولا سيما في غزة، بعدم وجود القدر الكافي من مواد البناء المحلية. وتعتمد هذه الصناعة تماماً على المنتوجات المستوردة من إسرائيل، ومنها الاسمنت وحديد التسليح والخشب والزجاج والمواد الكهربائية والميكانيكية. بالاضافة إلى هذه الصعوبات، فإنه لا توجد مؤسسات تمويلية رسمية تعمل في قطاع بناء المساكن وإدارتها.

إن معظم المساكن، باستثناء الموجودة في مخيمات اللاجئين وفي الأحياء غير

(٦) United Nations Centre on Human Settlements, document no. HS/C/15/2/Add. 4, Geneva, February 1995.

المرخصة، تبنى من المواد المعمرة كالحجر أو البلاط المصنوع من الاسمنت أو الاسمنت. كما أن الجدران الخارجية للبيوت في مخيمات اللاجئين مبنية من الطوب الاسمنتي، والسقوف مبنية من الاسبست أو رقائق الصفيح غير المستوية. وتعتبر وكالة الغوث هي المسؤولة عن مخيمات اللاجئين التي بنيت منذ أكثر من ٤٥ سنة كأماكن مؤقتة تأوي اللاجئين. وهناك حالياً برنامج محدود تقوم به وكالة الغوث لتحسين الأحوال السكنية في المخيمات، وذلك بتوصيل المياه ونظام الصرف الصحي، ويجري تنسيق هذه الجهود مع وزارة الإسكان. وهذا وقد تحسنت جودة المساكن في الأحياء الحضرية والريفية في الفترة ما بين ١٩٦١ و١٩٨٥، ويرجع ذلك إلى رغبة الشعب الفلسطيني في تحسين أحواله المعيشية وتوسيع وجوده في فلسطين على الرغم مما تفرضه إسرائيل من قيود.

ثانياً: أداء مؤسسات الإسكان

لم يكن هناك وجود لمؤسسات إسكان فلسطينية إلى أن تم انشاء مجلس الإسكان الفلسطيني في عام ١٩٩١. كان عمل البلديات المتعلق بالإسكان ينحصر في منح التراخيص داخل حدود البلديات، وكانت هذه التراخيص خاضعة لموافقة إسرائيل.

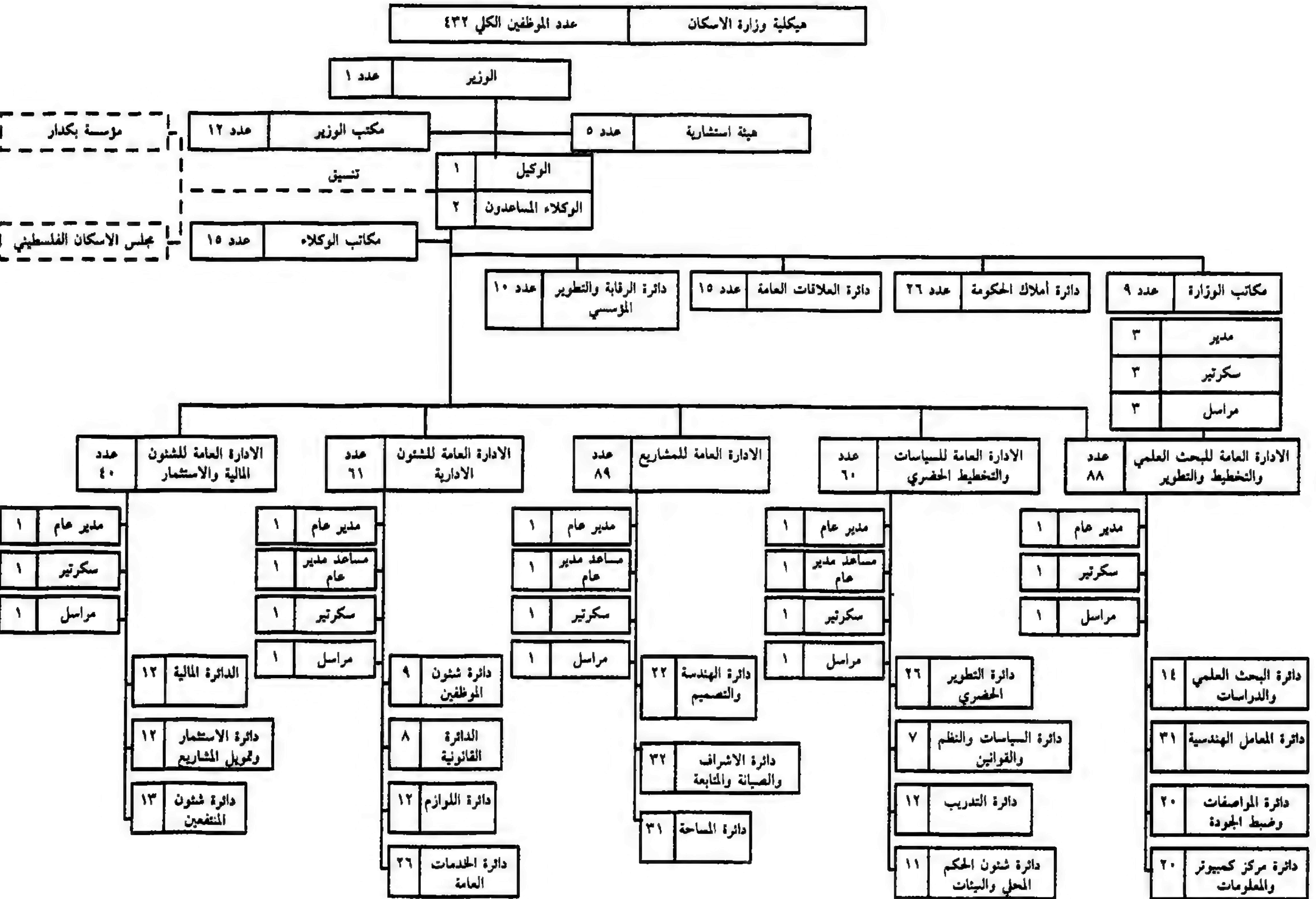
١ ـ مجلس الإسكان الفلسطيني

تأسس مجلس الإسكان الفلسطيني كمنظمة لا تتوخى الربح لتعمل على تقليل مشاكل الإسكان. ومع أن هذا المجلس لم يشكل كمؤسسة عامة، إلا أن له علاقات معينة مع السلطة الوطنية الفلسطينية. إن مقر المكتب الرئيسي لمجلس الإسكان الفلسطيني هو في القدس، وله مكاتب أخرى في معظم المدن الرئيسية في الضفة الغربية وقطاع غزة. وهذا المجلس مسؤول عن مشاريع إسكانية متعددة جديدة تقدر بنحو ٨٠٠ وحدة سكنية، وقد تم تمويل هذه المشاريع من قبل الاتحاد الأوروبي والحكومتين الأمريكية واليابانية.

٢ ـ وزارة الإسكان

أنشأت السلطة الوطنية الفلسطينية وزارة الإسكان في شهر أيار/مايو ١٩٩٤، وهي تتألف من خمس مديريات: البحث والتخطيط والتطوير؛ والسياسة والتخطيط الحضري؛ والمشاريع؛ والشؤون الادارية؛ والشؤون المالية. إن هيكلية الوزارة والعاملين موضح في الشكل رقم (١) والجدول رقم (٦).

الشكل رقم (١): هيكلية وزارة الإسكان



وتتلخص أهداف وزارة الإسكان بما يلي:

- تمكين المواطن من العيش في بيت دائم وملائم.
- تشجيع البحوث العلمية في مجال الإسكان.
- تطوير صناعة الإسكان المحلية، ضبط وتحسين الجودة، وتطوير المبادئ والمعايير القياسية وأنظمة البناء.
- التطوير الحضري.
- إحياء العمارة العربية الإسلامية.

ترمي سياسة وزارة الإسكان إلى دعم فعاليات القطاع الخاص مع التدخل في قطاع الإسكان في الأمور الخطيرة لتحقيق الأغراض الوطنية العامة بهدف الوصول بنظام الإسكان إلى خدمة المواطنين جميعاً، بمن فيهم الذين لا يستطيعون الحصول على سكن من دون إعانة مالية.

وستقوم الوزارة، في نهاية المطاف، بتنسيق فعاليات المشاركين في قطاع الإسكان، بمن فيهم المستهلكون والمطوّرون والمؤسسات الممولة والسلطات المحلية، بالاضافة إلى تنسيق تأثر قطاع الإسكان بالاقتصاد الفلسطيني بأسره. وستعمل الوزارة على دعم نظام لتمويل الإسكان يعتمد على الذات، فتتيح للمؤسسات الخاصة والعامة مجال الاقراض والاستقراض لغرض الإسكان بفوائد تنافسية، وبحيث تطبق قواعد تمويل الإسكان بالتساوي على قطاعات الاقتصاد الأخرى.

ترحب سياسة الإسكان الفلسطينية بالتمويل الوارد من القطاع الخاص إلى أقصى درجة ممكنة، إلا أن ثمة هوة واسعة بين المعروض من المساكن والطلب عليها، لأن القدرة على الدفع تشكل عقبة رئيسية. وتضييق الهوة بين تكاليف السكن وما يستطيع الناس دفعه لا يتم اعتماداً على مبادرات القطاع الخاص، إذ إن الإسراع بتجهيز المساكن، وتلبية الحاجة الملحة للمأوى من الأمور التي تتطلب تدخلاً استراتيجياً من الحكومة. أما توفير التمويل طويل المدى لتسهيل البناء وتحسين مواقع العمل، فهو يعود إلى البنوك الخاصة ووزارة المالية بصورة رئيسية. وسيكون لوزارة الإسكان دور كبير في تطوير النظام المقترح للتأكد من أن أهداف سياسة الإسكان سيتم تحقيقها بكل دقة.

كانت السياسة أثناء سيطرة الاحتلال الإسرائيلي تنكر على العائلات حقوقهم في بناء بيوت على أراضٍ يملكونها. إن حل مشكلة ملكية الأراضي الخاصة يمثل تحدياً رئيسياً لتعجيل الانتاج في مجال الإسكان. وهدف الوزارة هو دعم الوضع القانوني وتحديثه لتسهيل بيع وشراء الأراضي، إذ ان زيادة الاحساس بالأمان بشأن حقوق الامتلاك المتعلقة بهذه العمليات تساعد في التقليل من المخاطرات فيها وتزيد من عوائدها.

إن الوزارة تأمل بتحقيق جميع أهدافها في المستقبل القريب بالاعتماد على الموارد المتاحة وعلى الوضع السياسي في المنطقة. وقد تم بالفعل إعداد خطط عمل وإجراءات لتحقيق الأهداف المذكورة.

من هذه الخطط ما يلي:

- قامت الوزارة بمشاريع اسكانية تعاونية يتم فيها بيع الأراضي العامة لذوي الدخل المحدود والمتوسط بأسعار رمزية لبناء بيوتهم الخاصة بدعم الوزارة الفني.

- أسست الوزارة دائرة البحث العلمي التي بدأت مشاريع البحث ذات الأولويات العليا مثل تقييم الأحوال القائمة للأراضي العامة في غزة وتوثيقها.

- على الرغم من الإمكانيات المحدودة المتاحة، قامت الوزارة بدعم الباحثين في كلية الهندسة في الجامعة الإسلامية بمساعدتهم مالياً لتمكينهم من تقديم أبحاثهم عن الإسكان في المؤتمرات الدولية.

- قامت الوزارة بوضع نظام للعمارات متعددة الطوابق. وتقوم كذلك بالمساعدة الفنية والإشراف على معامل تكييس الأسمنت ومختبرات المواد الهندسية لتحقيق ضبط الجودة.

- يجب أن تصادق الوزارة على الأسلوب المعماري لمشاريع الإسكان التي ينفذها القطاع الخاص بالمشاركة مع الوزارة.

لقد قامت الوزارة بتعيين أعضاء الطاقم الرئيسيين، بمن فيهم كبار الموظفين الاداريين (رؤساء أقسام، مدراء، ومدراء عامون)، كما قامت بتعيين الموظفين من الدرجات الأولى. ويبين الجدول رقم (٦) الوضع الوظيفي في دوائر الوزارة العديدة. فبالاضافة إلى أعضاء طاقم الادارات الخمس، هناك الوزير ونوابه ومساعدوهم. ومن المتوقع أن يبلغ مجموع عدد موظفي الوزارة ٤٣٢. وتم تشكيل لجان خاصة مستقلة من الجامعات والوسط الصناعي ومن الوزارة لتقوم بعمليات المقابلة والتوظيف. هذا وعلى الرغم من وجود مرشحين فلسطينيين مؤهلين، إلا أن بعضهم لا يملك سوى خبرة عملية ضئيلة في العمل في مجال الإسكان.

لا تملك الوزارة حالياً سوى إمكانيات محدودة. ويتم دفع تكلفة بناء مركز الوزارة الرئيسي الواقع في غزة عن طريق المقايضة بأراضٍ عامة. وقد تم الحصول على الأثاث والمعدات مثل أجهزة الكمبيوتر والطابعات وآلاتِ الاستنساخ عن طريق منح من اليابان ودول مانحة أخرى بواسطة البنك الدولي. ولم تخصص حتى الآن ميزانية لمشاريع الإسكان، سواء من الدول المانحة أو من السلطة الوطنية الفلسطينية. إن معظم مشاريع الإسكان الحالية تقوم على أساس استغلال الأراضي العامة.

إن الوزارة تدار بالاعتماد على الثقة والإشراف، لا بواسطة السيطرة، كما أن من صفات هذه الوزارة وضوح المهام والمسؤوليات وتدفق المعلومات واللامركزية والعمل كفريق والمرونة والادارة الديناميكية والمراجعة والتقييم الدائمين للمهام والأهداف، والتعاون بين مختلف الادارات، وروح الانتماء والتحفيز، وكذلك استثمار الموارد البشرية. ومن المصاعب التي تواجه ادارة الوزارة، الافتقار إلى الخبرة العملية في تأسيس مؤسسة ضخمة كهذه الوزارة وتشغيلها، بالاضافة إلى نقص الموارد والمرافق المساعدة.

الجدول رقم (٦)

حالة التوظيف في الوزارة

المديرية	الدائرة	مجموع طاقم العاملين في الملاك العام: تنفيذي	عادي	المجموع	طاقم العاملين الموجود: تنفيذي	عادي	المجموع
البحث والتخطيط والتطوير	الابحاث	٧	٨	١٥	١	٤	٥
	المختبرات	٥	٢٧	٣٢	٢	-	٢
	رقابة الجودة	٣	١٨	٢١	٢	٢	٤
	بنك المعلومات	٤	١٦	٢٠	١	١	٢
مجموع أولي		١٩	٦٩	٨٨	٦	٧	١٣
السياسة والتخطيط الحضري	التطوير الحضري	٥	٢٢	٢٧	١	٧	٨
	السياسات	٣	٥	٨	١	-	١
	الشؤون المحلية	٤	٨	١٢	١	-	١
	التدريب	٣	١٠	١٣	٢	-	٢
مجموع أولي		١٥	٤٥	٦٠	٥	٧	١٢
المشاريع	التصميم	٥	١٨	٢٣	٣	٣	٦
	الاشراف	٤	٢٦	٣٠	١	٢٠	٢١
	دائرة المساحين	٤	٢٨	٣٢	٢	٢٤	٢٦
مجموع أولي		١٣	٧٢	٨٥	٦	٤٧	٥٣
الشؤون الادارية	التوظيف	٣	٧	١٠	٢	٤	٦
	اللوازم والتجهيزات	٣	١٠	١٣	١	٣	٤
	الخدمات	٣	٢٢	٢٥	١	٧	٨
	الدائرة القانونية	٣	٧	١٠	٢	١	٣
مجموع أولي		١٢	٤٦	٥٨	٦	١٥	٢١
الشؤون المالية	المالية	٥	٨	١٣	٢	٣	٥
	الاستثمار	٣	٩	١٢	١	١	٢
	شؤون المتقمين	٤	١٠	١٤	١	٦	٧
مجموع أولي		١٢	٢٧	٣٩	٤	١٠	١٤
المجموع الكلي		٧١	٢٥٩	٣٣٠	٢٧	٨٦	١١٣

ثالثاً: سياسات وزارة الإسكان واستراتيجياتها

١ - نظرة عامة

تحل مشكلة الإسكان على أساس مشاركة العاملين في المجتمع المدني تبعاً لتحقيق الديمومة والانصاف، بحيث تضم كذلك حملة الأسهم في المشاريع المعنية. ودور الحكومة هو تهيئة المناخ المساند المطلوب والتأكد من الحصول على الاطار السياسي الصحيح، وتوجيه التنمية الاقتصادية - الاجتماعية.

إن مؤسسات الإسكان القائمة حالياً، والتي تشمل مجلس الإسكان الفلسطيني والسلطات المحلية واتحاد المهندسين والتعاونيات الإسكانية ومنظمات أخرى، لم تبلغ مرحلة النضوج بعد، وهي ذات موارد قليلة وخبرة محدودة. أما التنسيق بين هذه المؤسسات بما في ذلك تحديد المسؤوليات فليس كافياً، ولكنه قيد التحسين.

لهذا، وعلى الرغم من اعتبار الاشتراك الفعال للأهالي بأسرهم عنصراً أساسياً في تحديد سياسة التوطين البشري، إلا أن وضع الخطط سيعتمد على النهج المنطلق من المستوى الأعلى حتى المستوى الأدنى. بمعنى آخر، وعلى الرغم من أن تطبيق أي برنامج اسكاني يتطلب عملية اشراك تعتمد على المتفعين، إلا أن الحكومة هي التي ستتابع مجريات عملية التخطيط والتطبيق والإشراف والتقييم والاستشارة والمراجعة.

إن المساكن التي يتم بناؤها يجب أن تكون وافية الغرض، زهيدة الثمن، وأن تكون آمنة وصحية وتقع في كل من المناطق الحضرية والريفية في الضفة الغربية وقطاع غزة. وسيكون التركيز بشكل عام على البناء قليل التكلفة والمتمشي مع المتطلبات البيئية والمنتجات الملائمة وتقانات الإنشاء وبناء المستوطنات البشرية بصورة عامة.

يرمي دور التخطيط إلى أن يكون شاملاً وأن يتعامل بإنصاف مع مشاكل المستوطنات الحضرية والريفية كأجزاء كاملة من التطوير للمستوطنات البشرية القابلة للإدامة. وهناك في فلسطين، ولا سيما في قطاع غزة، نقص في الأراضي المطلوبة للبناء، كما أن التجمعات السكنية غير المخططة موجودة جنباً إلى جنب التدهور البيئي.

إن حصول الفقراء على الأرض والأموال هو من القضايا المهمة بالنسبة إلى الشعب الفلسطيني. وقد يكون لقوى السوق دور في التطوير الحضري وتوفير المسكن لذوي الدخل الكافي، أما بالنسبة إلى الفقراء فهذا دور الحكومة والقطاع العام لتوفير المأوى لهم ولمن يعانون من ظروف خاصة كعائلات قوات الشرطة، والذين دمرت منازلهم من قبل قوات الاحتلال الإسرائيلي.

إن وزارة الإسكان، في محاولة منها لمساعدة الشرائح الأشد فقراً من المواطنين، اتخذت الاجراءات لتخطي الفجوة بين القطاع المرخص والقطاع غير المرخص. ولهذا تم اتخاذ مجموعة من الاجراءات التصحيحية، بما فيها تأسيس جمعيات الإسكان التعاونية،

التي تعطي الأراضي العامة للفقراء بسعر رمزي.

٢ ـ استراتيجيات لحل مشاكل الإسكان

بالنظر إلى الموارد المحدودة وحجم المشكلة، فقد قامت الوزارة بانتهاج سبيلين للتعامل مع قضايا الإسكان: **الأول** يتعلق ببرامج بحثية، والثاني يركز على عمل لعلاج المشاكل الملحة.

قامت دائرة البحث والتطوير بالاشتراك مع البنك الدولي بإعداد برنامج بحث طويل الأمد واستراتيجيا ملائمة للإسكان لحل مشاكل السكن. ان هدف هذا النهج هو الحد من التدهور في المجمعات البشرية في فلسطين وصولاً إلى تحقيق التحسينات في البيئة المعيشية للمستوطنات البشرية القادرة على الاستمرار. وسوف يستخدم برنامج البحث والتطوير نظام المؤشرات لتحديد متطلبات الإسكان وصياغة استراتيجياته الرقابية بما في ذلك وضع خطة العمل.

سيتصف التطبيق بصفات المشاركة والاستشارة وتعزيز العلاقات التي تساهم في تحقيق الأهداف الرئيسية وهي: التسامي والتفويض والادارة المنسقة. هذا بالاضافة إلى الاستفادة من النظريات والطرق الجديدة للتعامل مع المستوطنات البشرية التي سيتم دمجها مع التحليل العلمي وصنع السياسة.

أما النهج الثاني، فيسعى إلى وضع الاجراءات العلاجية لحل المشكلات الملحة، ومنها:

أ ـ تطوير نظام جمعيات الإسكان التعاونية لمساعدة ذوي الدخل المنخفض والمتوسط على الحصول على أراضٍ عامة بأسعار رمزية لبناء مساكن خاصة لهم. وسيتم تقديم القروض لتنفيذ هذا البرنامج عن طريق بنك للإسكان. وقد بدأ العمل في هذا البرنامج، ولكن لا يمكن توفير القروض في هذه المرحلة بسبب الافتقار إلى المؤسسات ورؤوس الأموال. وجاء في المسح الذي قامت به الوزارة أن نحو ٥٠٠ من جمعيات الإسكان التعاونية التي تضم نحو ٨٠٠٠ متفع، يمكن تأسيسها في الضفة الغربية وقطاع غزة. مع العلم بأن قسم جمعيات الإسكان التعاونية في دائرة الشؤون المحلية هي المسؤولة عن هذا البرنامج بالتعاون مع دوائر أخرى في الوزارة.

ب ـ المشكلة الثانية الملحة تتعلق بتطوير سياسة الاستثمار للسماح للمستثمرين بشراء الأراضي العامة لبناء وحدات سكنية وفنادق ومصانع ومرافق للتسلية والترفيه. وفي المقابل، يبني المستثمرون وحدات سكنية لتسليمها إلى السلطة الوطنية الفلسطينية للتأجير والبيع. هناك أكثر من ١٠٠ مشروع بدأ تنفيذها استناداً إلى سياسة الاستثمار هذه، وبلغت حصة السلطة الوطنية الفلسطينية منها أكثر من ٤٠٠٠ وحدة سكنية. إن دائرة الاستثمار مسؤولة عن هذا البرنامج بالتعاون مع دوائر أخرى في الوزارة.

ج ـ تم التخطيط لبناء قرى صغيرة على الأراضي العامة، وسيجري امداد هذه القرى بخدمات البنية التحتية وتشتمل على شبكة المياه وخطوط المجاري وشبكات التليفون والكهرباء والطرق والمدارس الابتدائية والمراكز الصحية، مع مرافق خدمات أخرى. عندئذ ستعطى هذه الأراضي إلى المستثمرين والجمعيات التعاونية والأفراد للبناء فيها. وقد تمت مناقشة هذا البرنامج مع البنك الدولي الذي أبدى اهتماماً كبيراً. وجرى بالتعاون بين الوزارة والبنك الدولي وضع مقترح متكامل لتقديمه إلى الدول المانحة للحصول على رؤوس الأموال.

د ـ المشكلة الأخرى هي أن معظم البنايات الجديدة، ولا سيما في غزة، تم تصميمها لتكون متعددة الطوابق، ولكن بسبب العجز المالي وبفعل عوامل أخرى لم يشيد إلا عدد محدود من الطوابق. إلى هذا أصبحت مشكلة البطالة مشكلة حادة نتيجة لإغلاق الإسرائيليين للضفة الغربية وقطاع غزة. وفي محاولة لحل هاتين المشكلتين، العجز في عدد المساكن وتفاقم البطالة، تم تشكيل لجان مستقلة، فنية وقانونية واقتصادية واجتماعية لمعالجة الأمر. وقد قامت هذه اللجان بدراسة فكرة مساعدة الناس لإتمام بناء بناياتهم، وأكدت الدراسة أن هذه فكرة معقولة، وتم اقتراح عدد من التوصيات لإنجاز هذا المشروع. بيد أن من الصعوبات التي ستظهر: الافتقار إلى المال، والطاقم الفني، والاختصاصيون في ميدان سوق الإسكان. ومع أن الهدف هو تشجيع القطاع الخاص للاشتراك، إلا أن التمويل من قبل القطاع العام ضروري للبدء ببرنامج كهذا. وقد قدرت اللجنة الفنية أن المطلوب نحو ٥٠ مليون دولار لبدء مشروع تجريبي لبناء ٥٠٠٠ وحدة سكنية في السنة الأولى، أي ١٢٥٠ وحدة كل ٣ أشهر.

من الممكن طبعاً البدء بالمشروع إذا توفر مبلغ كافٍ من المال. وسيمول المشروع عن طريق القروض أو التسهيلات المصرفية أو غير ذلك من الأشكال. وبعد جمع الأموال ستبدأ مرحلة أخرى من المشروع. إن نجاح هذا المشروع لن يساهم في حل مشكلة الإسكان والبطالة فقط، بل سيؤثر ايجابياً في الصناعات المساندة، مثل مصانع انتاج الطوب والبلاط وغير ذلك من مواد الإنشاء الأخرى. وسيؤسس بنك للإسكان لهذا الغرض، وسيفاتح البنك الدولي عن طريق الدول المانحة لتوفير رؤوس الأموال.

هـ ـ يهدف تأسيس بنك للإسكان برأس مال قدره ١٠٠ مليون دولار إلى تزويد العاملين في قطاع الإسكان وذوي الدخل المحدود بالإمدادات المالية. وقد تم وضع مسودة الأنظمة الداخلية للبنك، ومن المتوقع أن يبدأ أعماله في الشهور القليلة القادمة.

٣ ـ برنامج مشترك مع البنك الدولي

يبدي البنك الدولي حالياً اهتمامه بدعم قطاع الإسكان، إذ يتم اعداد برنامج اسكاني شامل بالاشتراك بينه وبين وزارة الإسكان. وسيتم تصميمه كبرنامج يعتمد على قوى السوق ويوفر سلسلة من الخيارات للمشترين. وسوف يعتمد هذا البرنامج بصورة

أساسية على القطاع الخاص في تطوير الأراضي وبناء وحدات سكنية، وفي تقديم جزء كبير من التمويل بواسطة البنوك التجارية. أما دور الحكومة فهو ادارة البرنامج وترتيب فرص المنافسة للحصول على أرض البناء وتهيئة مجموعة المبادئ والمعايير القياسية للإنشاء والإشراف على تنفيذها وتعبئة رؤوس الأموال المتاحة من المانحين والإشراف على التصميم والبناء وإدارة برنامج الدعم المالي لذوي الدخل المنخفض.

سيبدأ البرنامج بعدد من المشاريع التجريبية في مواقع حضرية أو ريفية موزعة جغرافياً بين قطاع غزة والضفة الغربية. ويهدف هذا إلى اختبار السوق للوحدات النموذجية المصممة بالاشتراك مع الأهالي في المواقع المستهدفة. وبما أن المشروع نمطي فسيكون التوسع فيه مرناً لتلبية الطلب. وستكون الوحدات ذاتها قليلة التكلفة نسبياً لتسد الحاجة المستعجلة للمأوى، وتكون مع ذلك قابلة للتحسين في ما بعد.

يشتمل برنامج الإسكان على تطويرات مختلفة منها:

أ ـ **مجتمعات جديدة** وتشمل: تطوير الأراضي؛ الهياكل البنائية؛ البنايات الكاملة؛ وحدات البناء الأساسية المساندة.

ب ـ **تطوير الأحياء السكنية** وتشمل: البنية التحتية؛ تحسينات السكن والبنية التحتية؛ إكمال بناء العمارات القائمة.

ج ـ **الخدمات والبنية التحتية خارج الموقع.**

هذا وسيشمل البرنامج نشاطات أخرى تتعلق بالإسكان مثل:

ـ **جمع البيانات وتحليلها**: هناك، حالياً، نقص في البيانات والمعلومات الضرورية لتطوير التخطيط الإسكاني على المدى الطويل والقصير. وسيتم انشاء نظام للبيانات يشمل الأجهزة والبرامج، بالتنسيق مع مركز الكمبيوتر في الوزارة. كما سيتم تطوير نظام للمعلومات يشمل إصدار منشورات وغيرها. وستقام المرافق اللازمة وتزود بالمعدات لتمكين السلطة الوطنية الفلسطينية من ادارة نظام المعلومات المجموعة على أساس جغرافي والخاص بقاعدة البيانات. هناك حاجة كذلك لإنشاء برنامج تدريبي لطاقم وزارة الإسكان.

ـ **مراكز فلسطينية ـ دولية**: سيتم إنشاء المراكز الفلسطينية الدولية لتعزيز السلام في المنطقة عن طريق دعم الجهود الفلسطينية لحل مشاكل الإسكان. وعلى سبيل المثال، فقد تم وضع مسودة لمشروع مشترك بين وزارة الإسكان وجامعة فلوريدا في الولايات المتحدة الأمريكية.

ـ **الأنظمة الخاصة بالأراضي والإسكان**: هناك حاجة لإصدار مواصفات ومعايير قياسية ومبادئ للممارسة وأنظمة تتعلق بمجال الإنشاء في فلسطين لأن المنطقة الآن تخضع لعمليات تطوير نشطة.

وهناك حاجة ماسة أيضاً إلى القوانين التي تعنى بالحقوق العقارية وملكية الأراضي وتنظيم الملك المشاع إذا أريد حقاً إيجاد مناخ قانوني تجري فيه عمليات بيع الأراضي وشرائها بسهولة ويسر.

ـ **التدريب والمساعدة الفنية**: من أهداف وزارة الإسكان الرئيسية بناء قدرات الإنسان وتقويتها لتحسين الأداء المؤسسي والفردي معاً عن طريق التخطيط لدورات تدريبية وورشات عمل. وتقوم هذه البرامج التدريبية بتزويد طاقم الوزارة بخبرات ادارية وفنية لتساعد على وضع الخطط ورسم السياسة، وبتزويد ذلك إلى المؤسسات والمنظمات الفلسطينية ذات العلاقة بالإسكان في مرحلة قادمة.

ـ **دور الحكومة**: تشجع الوزارة القطاع الخاص على الاشتراك في حل مشاكل الإسكان. بيد أن تدخل السلطة الوطنية الفلسطينية المباشر لا يمكن تجنبه في بعض الحالات مثل توفير السكن لقوات الشرطة وعائلاتهم، والفقراء كذلك. إن الأموال المخصصة لهذا الغرض قليلة، وقد وعدت الدول المانحة بالمساهمة المالية في مثل هذه المشاريع، ولكن المساعدة الحقيقية التي تم استلامها لا زالت رمزية.

ـ **دور القطاع الخاص**: كانت معظم جهود القطاع الخاص وموارده في فلسطين موجهة في السابق إلى الاستثمار في البناء الفاخر والعمارات التجارية. وهناك حاجة إلى توجيه القطاع الخاص إلى أن يلعب دوراً قيادياً أقوى في الاستثمار في بناء المساكن الرخيصة وفي تخطي المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. ولإنجاز هذا الهدف وتنفيذاً للسياسة المساندة، قامت الوزارة بتشجيع القطاع الخاص على بناء مساكن ذات أسعار زهيدة، وذلك بتمليك المستثمرين أراضي عامة بسعر منخفض للغرض المذكور.

ـ **دور السلطات المحلية**: يمكن ادراك مشكلة السكن مباشرة على مستوى السلطة المحلية، وستكون مشاركة السلطات المحلية وتعاونها عاملاً مهماً في تحقيق استراتيجيات الإسكان. هذا ويجب تفويض السلطات المحلية للعمل بفعالية من أجل مجتمعاتها، على أن تقوم بالاشتراك في عمليات التخطيط الاقليمي وبالمشاركة مع الحكومة لمعالجة العوامل ذات العلاقة بالنواحي الاقتصادية والاجتماعية التي تؤثر في المستوطنات البشرية.

بيد أن الخبرة السابقة المتعلقة بعمل السلطات المحلية الفلسطينية كالبلديات والمجالس القروية قد كشفت عن الحاجة إلى تحسين قدراتها وأدائها في التعامل مع مشاكل التحضر والمأوى. وفي محاولة لوضع إطار مناسب لتطوير طريقة المشاركة هذه، وتعزيز الاداء، تم تشكيل لجان مشتركة من وزارة الإسكان ووزارة الحكم المحلي ووزارة التخطيط في السلطة الوطنية الفلسطينية. والهدف الرئيسي لهذه اللجان هو العمل المشترك للتعامل مع المشاكل الملحة والتخطيط الطويل الأمد بشأن التطوير الحضري والتنمية الاقتصادية.

رابعاً: التوصيات

١ ـ **الوزارة**: تواجه الفلسطينيين العاملين في قطاع الإسكان تحديات ضخمة، منها الموارد العامة المحدودة، والافتقار إلى الخبرة، والنقص في عدد المساكن، وعدم توفر الوقت المطلوب للتخطيط. ومع ذلك، فإن الخيال والحافز والأفكار الجديدة والتعلم من خبرات الآخرين والانتفاع من حكمة القطاع الخاص وموارده كلها عوامل تمثل فرصاً لحل مشاكل الإسكان ولتخطيط مستوطنات بشرية مستدامة، وهذا يحتاج إلى الكثير من التنسيق والعمل الجماعي.

إن عدد المؤسسات التي تتعامل مع قطاع الإسكان والمستوطنات البشرية محدود في الوقت الحاضر، كما أن مسؤولية كل مؤسسة ودورها ليسا مفهومين جيداً. كذلك، من المتوقع إنشاء مؤسسات أخرى تعمل في قطاع الإسكان. إن التنسيق بين كل هذه المؤسسات أمر ضروري إذا أريد للوقت والجهد والمثابرة ألا تضيع سدى. وينبغي لوزارة الإسكان، كممثل رسمي للسلطة الوطنية الفلسطينية أن تلعب دور المنسق، على ألا يؤثر هذا عكسياً في سياسة اللامركزية أو يستبعد اشتراك الأطراف الرئيسية في تطوير استراتيجيات الإسكان وتنفيذها، بل أن يضمن تطبيق السياسة الوطنية وتجنب التكرار في العمل.

٢ ـ **مؤسسات تمويل الإسكان**: من المطلوب انشاء نظام لتمويل الإسكان يتطابق مع سياسات الإسكان التي تهدف إلى تمويل المساكن المستدامة والقليلة التكلفة. ويجب تنسيق هذا مع التطوير المؤسسي الذي يرعى تحديث المؤسسات الحكومية والمالية الجديدة العاملة في إدارة التمويل أيضاً. ونظام كهذا ضروري لأنه يلعب دوراً أساسياً في توفير رؤوس الأموال. كما يجب إصلاح القطاع المالي من خلال إنشاء المؤسسات الحكومية الفعالة لتشجيع توفير رؤوس الأموال.

وسيصبح دور سلطة النقد الفلسطينية حيوياً في ضمان الادارة المالية الجيدة عند تأسيس هذه السلطة ومباشرتها العمل، إلا أنه لا يتم حالياً بناء مساكن رخيصة لذوي الدخل المنخفض والمحدود، لأن المستثمرين من القطاع الخاص يوجهون جهودهم ومواردهم نحو مشاريع الإسكان المربحة كثيراً. إلى هذا، فإن الموارد المتوفرة لدى وزارة الإسكان والقطاع العام بشكل عام موارد محدودة. وعليه، تشمل عناصر نظام الإسكان المالي إنشاء مؤسسات مالية، مثل بنك الإسكان ونظام الرهن وصناديق الإسكان وبرامج الادخار والاقراض والقطاع الخاص الوسيط والقطاع الخاص وسلطة النقد الفلسطينية والدول المانحة ومشاركين آخرين.

٣ ـ **بنك الإسكان**: سوف يدعم هذا البنك الإسكان ويعزز مشاريع الإسكان ويشجع عليها. ويمكنه أيضاً أن يكون أداة مؤثرة في تلقي رؤوس الأموال وتوجيهها نحو

تمويل المساكن القليلة التكلفة. هذا، وعلى مثل هذا البنك أن يأخذ بالاعتبار أن هناك ثلاث عملات متداولة في غزة والضفة الغربية، وهي الدولار الأمريكي والدينار الأردني والشيكل الإسرائيلي.

٤ ـ **صندوق الإسكان:** من الضروري ايجاد طرق متعددة لدعم نظام التمويل. ومن الممكن أن تؤسس وكالة عامة لتمويل الإسكان كحل جزئي لهذه المشكلة، على أن تعمل تحت إشراف وزارة الإسكان كوكالة مستقلة. أما مصادر الأموال المحتملة لهذا الصندوق فهي التبرعات الحالية من الدول المانحة، بالاضافة إلى منح جديدة وقروض طويلة الأمد وقليلة الفوائد من البنك الدولي. والتصور المقترح يشمل ثلاثة أجزاء: الدعم الحكومي، الادخارات الشخصية والقروض التجارية. والمقصود هو الادخارات الشخصية في الأوساط العائلية لتمكين الأسر من دفع أجور مساكنها. وسيكون حساب الادخار رديفاً لمعونة مالية قليلة نسبياً لخلق سوق للشراء. أما باقي المبلغ المطلوب للشراء، فيغطى بقرض تجاري. تتوخى هذه الطريقة العائلات ذات الدخل المتوسط.

٥ ـ **جمعيات الإسكان:** ينبغي أن تتلقى جمعيات الإسكان أموالاً كافية لتغطية النقص في تمويل الإسكان القليل التكلفة بالتنسيق مع مؤسسات تمويل أخرى.

٦ ـ **تمويل الرهن العقاري:** ستأتي مصادر تمويل الإسكان من مدخرات المواطنين وقروض الرهن الفردية والمعونات الحكومية. أما المساهمات المحتملة للقطاع الخاص فهي غير واضحة المعالم. والمستثمرون الأجانب يدركون المخاطر الكبيرة وعدم الاستقرار السياسي الحالي. وستكون المنح المالية المقدمة لتغطية استثمارات هؤلاء وكفالتها حافزاً مالياً ضرورياً لبدء العملية. كما أن قدرة السلطة على توليد رؤوس الأموال كمعونات قدرة محدودة. ومع استمرار التطوير في فلسطين سيجد العمال وظائف لهم وسيدفعون الضرائب، وسيتمكنون من الحصول على مساكن بأقل مساعدة من الحكومة.

٧ ـ **برامج الكفالة المالية:** لا يمكن تحقيق نجاح هذه البرامج إلا بالاشتراك بين مؤسسات الإسكان الخاصة وهيئات حكومية أخرى، سواء كانت محلية أو دولية.

٨ ـ **برامج القروض:** تصمم هذه البرامج لتناسب مشاريع اسكانية معينة، ولا سيما المعدة للمواطنين ذوي الدخل المنخفض.

٩ ـ **صندوق الطوارئ للإسكان:** إن البدائل المذكورة أعلاه قد تكون غير ناجعة للعائلات التي تعاني ضيقاً شديداً. وقد يستغرق الأمر عدة سنوات ليكون المرء مؤهلاً للحصول على مسكن مناسب بحد أدنى من المواصفات. إن هناك حاجة لطرق أكثر مباشرة وسرعة لمساعدة تلك العائلات. والخطوة الأولى هي تحديد عدد العائلات التي تعاني ضيقاً شديداً، ومعرفة كيف تتدبر أمورها اليوم. كما أن وضع تقديرات الكلفة

لمعرفة المبلغ اللازم لتنفيذ برنامج إسكاني لمثل هذه العائلات وتأمين المبلغ المطلوب للبناء هما من أولويات وزارة الإسكان.

١٠ ـ **سلطة النقد الفلسطينية**: سوف تستخدم سلطة النقد الفلسطينية صلاحيتها لتحديد سعر الخصم والتحكم في نسب الفوائد والسيولة والتسهيلات المصرفية والأمانات الثابتة، بالإضافة إلى مراقبة البنوك الخاصة وتحليل موازناتها بحسب المعايير العالمية، فضلاً عن تنظيم العمليات المالية بشكل عام.

إن كل ما ذكر سابقاً سوف يقود إلى إدارة جيدة لقطاع التمويل الذي سيشجع بدوره على الاستثمار في ميدان الإسكان. كما أن الادارة المالية الجيدة ستعالج أيضاً مخاطر التغيير في نسب الفوائد والتضخم المالي وتقلبات السوق النقدية.

٣ ــ استراتيجية إسكان للأراضي الفلسطينية

محمد شديد(*)

خلاصة

يقدر النقص في الإسكان في الضفة الغربية وقطاع غزة حالياً بنحو ٢٥٠,٠٠٠ وحدة سكنية، ويتوقع أن يتفاقم هذا النقص بمقدار ١٨٥,٠٠٠ وحدة أخرى خلال الأعوام الخمسة المقبلة. هذه الورقة هي عبارة عن دراسة شاملة حول أزمة السكن في الضفة الغربية وقطاع غزة، وهي تحلل أوضاع قطاع الإسكان خلال الخمسين عاماً الماضية وتقدم تقديراً للاحتياجات الآنية للأعوام الخمسة المقبلة. كذلك تقترح هذه الورقة استراتيجيا لكيفية معالجة الأزمة الراهنة.

تتضمن الأهداف الرئيسية لاستراتيجية الإسكان الفلسطينية توفير المسكن اللائق ذي التكلفة المعقولة لجميع فئات الدخل، وتوفير المسكن الشعبي لذوي الدخل المنخفض وتأمين التخطيط والبنية التحتية اللازمين، وإقامة مؤسسات تسليف للإسكان وتشجيع المصارف التجارية على توفير السلف للمشاريع الإسكانية.

سيكون لكل من التعاونيات الإسكانية والمجلس الفلسطيني الأعلى ووزارة الإسكان دور رئيسي تلعبه في تحقيق هذه الأهداف. فقطاع الإسكان بحاجة ملحة إلى العمالة التي تتمتع بالمهارات اللازمة لتنفيذ الخطط. كذلك هناك حاجة إلى تطوير برامج التخطيط الخاصة بالمدن والبلدات والقرى، كما أن هناك حاجة إلى التخطيط للتنمية الريفية والمجتمعية بهدف منع الهجرات الداخلية. تتطلب هذه الأنشطة جميعها تأسيس إطار عمل قانوني ملائم.

مقدمة

تعتبر مشكلة الإسكان واحدة من أخطر جوانب المشكلة الفلسطينية ذات الأبعاد

(*) رئيس مجلس الإسكان الفلسطيني، القدس.

الكثيرة والمتنوعة. فقد كان للمراحل المتعددة للتهجير أثر كبير في الشعب الفلسطيني، وفي بنيته الاجتماعية ـ الاقتصادية والسياسية بأسرها. كما شكّلت هجرة اليهود وما رافقها من بناء المستوطنات خلال فترة الانتداب البريطاني أول عامل يؤثر في بنية الموارد السكنية الفلسطينية.

تسبب قيام دولة إسرائيل بأول تشريد كبير للشعب الفلسطيني، حيث انتقل عدد كبير منهم إلى الضفة الغربية وقطاع غزة والبلدان العربية المجاورة هرباً من الإرهاب الصهيوني. أما ثاني أكبر الهجرات، فوقع عقب حرب حزيران/يونيو ١٩٦٧. ومنذ ذلك الوقت تجري عملية تهجير منهجية غير مباشرة. فقد كانت مصادرة الأراضي وبناء المستوطنات والضغوط السياسية والاقتصادية كلها أدوات رئيسية لتنفيذ هذه العملية.

ويأمل الفلسطينيون أن تشكل عملية السلام نقطة تغيير رئيسية في النسيج الاجتماعي ـ الاقتصادي لمجتمعهم، كما أنه من المتوقع عودة مئات الآلاف من الفلسطينيين إلى الضفة الغربية وغزة.

ويتضح بشكل جليّ أن هناك حاجة كبيرة وملحة إلى وضع استراتيجية إسكان فلسطينية. إن استراتيجيا من هذا النوع يجب أن تأخذ في الحسبان مآسي الماضي والآمال والتطلعات الخاصة بالمستقبل.

أولاً: القضايا: أزمة السكن

تسبب قيام إسرائيل عام ١٩٤٨ بمغادرة مئات الآلاف من الفلسطينيين لبيوتهم باتجاه الضفة الغربية وقطاع غزة والدول العربية. وبحلول عام ١٩٥١ بلغ عدد اللاجئين الفلسطينيين في مختلف المناطق والمسجلين لدى وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (UNRWA) ٨٨٠,٠٠٠ لاجئ[1]. وقد احتلت إسرائيل أكثر من ٧٧ بالمئة من أراضي فلسطين. أما بالنسبة إلى الأراضي المتبقية، فقد وُضعت الضفة الغربية تحت إدارة الأردن ووُضع قطاع غزة تحت إدارة مصر.

كان التخطيط والتنمية الاجتماعية ـ الاقتصادية قبل عام ١٩٦٧ محدودين للغاية. وكان الإسكان عبارة عن مساكن مكونة من وحدة واحدة تقطن في داخلها عائلات كبيرة، لذلك فقد كانت كثافة السكن مرتفعة نسبياً. وقد تم وضع وإقرار مخططات هيكلية لستين بالمئة من بلديات الضفة الغربية، وجاءت هذه المخططات مشابهة لتلك التي كانت قد وضعت خلال فترة الانتداب، فهي تتركز على الطرق والعقبات التي تواجهها،

---

(١) United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], *Construction and Housing in the West Bank and Gaza Strip*, prepared by Rami AbdulHadi, UNCTAD/ECDC/SEU/4 (Geneva: UNCTAD, 1994).

وتميل إلى المحافظة على أنماط البناء التي كانت قائمة آنذاك[٢]. وكان إنشاء مبانٍ جديدة يستلزم إذناً خاصاً إما من المجالس البلدية، أو من لجان المناطق في البلدات والقرى التي ليس فيها مجالس بلدية.

في أوائل الخمسينيات قامت وكالة الغوث ببرامج إنشائية كبيرة مكثفة بهدف توفير المأوى للاجئين في الضفة الغربية وقطاع غزة، فتم بناء ثمانية عشر مخيماً في الضفة الغربية وثمانية مخيمات في قطاع غزة. ومع أن عمليات الإعمار داخل المخيمات جرت تحت إشراف وكالة الغوث إلا أن البناء بحد ذاته تم بأيدي السكان أنفسهم. وتم تخصيص أراض للعائلات ووضعت المخططات للبناء عليها. وتتسم تلك المباني بالبساطة: جدران أسمنتية وأسقف من الصفيح.

وقد ازدهرت عمليات بناء المساكن في الضفة الغربية وغزة في أواخر الخمسينيات وأوائل الستينيات، إذ جاء ذلك نتيجة مباشرة للثراء الذي أوجدته فرص العمل الجديدة التي حصل عليها الفلسطينيون في الكويت والعربية السعودية وفي شمالي وجنوبي أمريكا.

وتظهر الدراسات الخاصة بتلك الفترة أن نحو ٦٠ بالمئة من المساكن كانت تأوي أسرة واحدة ونحو ٢٥ بالمئة تأوي أسرتين أو أكثر. ولم تكن هناك مياه جارية سوى في ١٣ بالمئة من البيوت. أما المغاطس فاقتصرت على ٧ بالمئة من البيوت فقط[٣].

وقد شكل قطاع الإعمار خلال تلك الفترة ما معدله ١٥ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي (GDP) للضفة الغربية و٦ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي لقطاع غزة. وهذه الأرقام لا تتضمن الأنشطة التي قامت بها وكالة الغوث في المنطقتين. وقد شغّل هذا القطاع نحو ٢٠,٥٥٥ عاملاً في الضفة الغربية ونحو ٤,٠٠٠ عامل في قطاع غزة[٤].

لقد تم بناء معظم البيوت نتيجة لجهود فردية، وكانت هناك تعاونيات إسكانية إلا أن أثرها كان ضئيلاً في الوضع السكني بمجمله. أما في قطاع غزة فلم تنشأ أية تعاونيات إسكانية حتى عام ١٩٩٣.

وكانت هناك في عام ١٩٦٦ اثنتا عشرة تعاونية إسكانية في الضفة الغربية، تشكل ٥ بالمئة من العدد الإجمالي للتعاونيات[٥]. إن العديد من هذه التعاونيات نفذت مشاريع

(٢) المصدر نفسه.

(٣) Jordan, Ministry of Economy, Department of Statistics, «First Census of Population and Housing,» in: Jordan, Ministry of Economy, Department of Statistics, *Housing and Household Characteristics* (Amman: [n. pb.], 1960), vol. 3.

(٤) Simha Bahiri, *Construction and Housing in the West Bank and Gaza*, Research Report (Jerusalem: Published for the West Bank Data Base Project by the Jerusalem Post, 1989).

(٥) Odeh S. Zaghmouri, *Role of Cooperatives in the Development of the West Bank and Gaza* (Jerusalem: Ma'an Development Center, 1991).

بنائية، فقد قامت تعاونية العمال في بريد القدس ببناء أربعين وحدة، بالإضافة إلى نادٍ ودكان. أما تعاونية إسكان أريحا، فقد قامت ببناء اثنتين وسبعين وحدة في عام ١٩٦٠[٦].

في عام ١٩٦٧ احتلت إسرائيل ما تبقى من أراضي فلسطين وطبقت الحكم العسكري على الضفة الغربية وقطاع غزة، فغادر مئات الألوف من الفلسطينيين الضفة الغربية وقطاع غزة إلى الأردن ودول أخرى، وكان معظمهم من لاجئي عام ١٩٤٨، ولا سيما أولئك الذين قدموا من وادي الأردن المحيط بأريحا. لقد دمر الاحتلال العسكري الإسرائيلي جوانب الحياة الفلسطينية بأجمعها. ولعل قطاع الإعمار كان أكثر القطاعات تأثراً بالسياسات الإسرائيلية والأوامر العسكرية.

هناك عاملان رئيسيان آخران لعبا دوراً في أزمة السكن: **الأول** خارجي، وهو ناتج من الاحتلال العسكري الإسرائيلي وسياساته، **والثاني** داخلي، وهو يتعلق بالعوائق الفلسطينية، وبشكل خاص في قطاع الإنشاء. وفي ما يلي موجز عن هذين العاملين.

١ ـ العوامل الخارجية

ونعني بالعوامل الخارجية الاحتلال الإسرائيلي وسياساته التي أثرت في الاقتصاد الفلسطيني بشكل عام وفي قطاع الإسكان بشكل خاص. وسيتم توضيح أثر هذه العوامل في البند التالي المتعلق بالعوامل الداخلية.

هنا من الأهمية التشديد على أن السياسات الإسرائيلية كانت تهدف إلى تشويه قطاع الإعمار الفلسطيني من أجل فتح المجال أمام استيطان الإسرائيليين. لقد سمحت السلطات الإسرائيلية بإنتاج مواد البناء في الضفة الغربية على ألا يتم تطويرها إلا لخدمة مصالح صناعة الإنشاءات الإسرائيلية، ويشمل ذلك إنتاج حجارة البناء وأعمال المقالع. وتتلخص السياسات الإسرائيلية تجاه قطاع الإسكان على الشكل التالي:

أ ـ قامت إسرائيل بمصادرة مساحات شاسعة من الأراضي الفلسطينية ونزع ملكيتها. ونتج من ذلك تقلص أحد الموارد الرئيسية والحيوية لتنمية قطاع الإعمار. وقد تمت مصادرة أو نزع ملكية أو إغلاق ما يزيد على ٦٠ بالمئة من أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة بمختلف الذرائع.

ب ـ فرضت السلطات الإسرائيلية قيوداً مشددة على استخدام ما تبقى من الأراضي التي يملكها فلسطينيون، وقد أدت هذه القيود إلى منع نمو قطاع الإعمار للحيلولة دون توفير المساكن وغيرها من الإنشاءات الضرورية للبنية التحتية. فالبناء في البلدات والقرى

(٦) عدنان عبيدات، «التجربة العملية في مشاريع الإسكان التعاوني في المناطق المحتلة،» شؤون تنموية، السنة ٢، العدد ٣ (تموز/يوليو ١٩٩٢).

يتطلب ترخيصاً من السلطات المركزية، وكانت لجان المناطق قد ألغيت من قبل قوات الاحتلال بشكل فوري؛ أما في البلديات، فإن أعمال البناء تحتاج إلى موافقة محلية من المجالس، إلا أن هذا يقتصر على ما هو داخل الحدود البلدية التي لم يسمح لها بالتوسع.

ج ـ يستلزم إنشاء وحدات صناعية موافقة السلطات العسكرية الإسرائيلية. وكانت التراخيص تُمنح وفقاً للسياسات الإسرائيلية، والتي كان هدفها تحقيق اعتماد فلسطيني كلي على الاقتصاد الإسرائيلي. من هنا لم يتم ترخيص الصناعات التي يمكنها أن تقلل من هذه الاتكالية. لقد رفضت إسرائيل منح تراخيص لمصانع الأسمنت والحديد الصلب، أما مقالع الحجارة الجديدة فقد واجهت العديد من الصعوبات.

د ـ أعاقت سلطات الاحتلال قيام مؤسسات أو تعاونيات فلسطينية وطنية يمكنها أن تضع استراتيجيات للإسكان وأن تنفذها.

هـ ـ شملت العقوبات التي مارسها الإسرائيليون ضد الفلسطينيين المشاركين في أعمال المقاومة هدم منازلهم، فقد تم هدم وإغلاق نحو ألف منزل منذ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٧[٧].

و ـ قامت السلطات الإسرائيلية بإغلاق المصارف العربية والفلسطينية كلها مباشرة عقب الاحتلال، إلا أنها سمحت بفتح فروع للمصارف الإسرائيلية هناك. وقد أدى ذلك إلى حرمان الاقتصاد الفلسطيني بشكل عام وقطاع الإعمار بشكل خاص من مصادر للتسليف. وهكذا فقد كان معظم التمويل المتعلق بالإسكان يأتي من المدخرات الشخصية، أما المصارف الإسرائيلية فقد ركزت على تسهيل التجارة مع إسرائيل.

ز ـ أدت القوانين الإسرائيلية الخاصة بما يسمى «أملاك الغائبين» إلى عدم تشجيع الفلسطينيين المقيمين في الخارج على البناء في الوطن، فقام معظم الذين كانوا يتمتعون بقدرات مالية ببناء مساكنهم في الأردن.

ح ـ أدى استمرار العمل بقوانين الإيجار السابقة إلى عدم نشوء مشاريع إسكانية مشتركة أو أبنية مقسمة إلى شقق سكنية.

٢ ـ العوامل الداخلية

ونعني بالعوامل الداخلية العوائق الفلسطينية والمشاكل التي يواجهها قطاع الإعمار، وهي تتضمن غياب استراتيجيا وطنية، وانعدام مصادر التمويل والافتقار إلى التخطيط والمهارات الإدارية، والمشكلات المتعلقة بتوفر المواد الخام اللازمة للبناء.

---

(٧) PHRIC, *Human Rights Update* (Jerusalem: [n. pb.], 1995).

أ ـ غياب استراتيجيا وطنية

ترافق الاحتلال الإسرائيلي مع غياب السيادة الفلسطينية، الأمر الذي نجم عنه عدم وجود هيئة وطنية مسؤولة عن التخطيط للإسكان وتمويله وتنميته. إن الاستراتيجيات الخاصة بالإسكان في معظم البلدان تتأثر تأثراً مباشراً بالخطط والسياسات الاقتصادية. وقد أدى غياب سلطة اقتصادية فلسطينية إلى جعل النمو في القطاعات المختلفة نمواً مؤقتاً ومحدوداً. بالإضافة إلى ذلك، فالسياسات الإسرائيلية كانت موجهة إلى خدمة الاقتصاد الإسرائيلي.

اعتمد قطاع الإسكان، كما هو الحال في القطاعات الأخرى، على الدعم القادم من منظمة التحرير الفلسطينية والأردن وجامعة الدول العربية. وفي عام ١٩٧٨ أقرت القمة العربية تشكيل اللجنة الأردنية ـ الفلسطينية المشتركة للإشراف على إنفاق الأموال المخصصة من الدول العربية لدعم التنمية الاقتصادية في فلسطين. وفي أوائل الثمانينيات، بدأت هذه اللجنة ببرنامج لدعم تنمية قطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية، وقد وفر هذا البرنامج نحو ٧٠ مليون دولار على شكل قروض لأفراد وتعاونيات إسكانية.

وفي ما بعد أعطي قطاع الإسكان الأولوية في **برنامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الأراضي المحتلة (١٩٨٦ ـ ١٩٩٠)**، والذي قامت بإعداده الحكومة الأردنية في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٦. وقد قدّر هذا البرنامج أن قطاع البناء السكني في الأراضي الفلسطينية يتطلب استثماراً يبلغ نحو ٩٦ مليوناً إلى ١٦٤ مليون دينار أردني (أي ما يعادل ٢٨٠ مليوناً إلى ٤٧٥ مليون دولار). هذا الرقم يتضمن الزيادة المقدرة في عدد الوحدات السكنية، علاوة على البناء الذي يقوم به القطاع الخاص[٨].

أما **برنامج التنمية للاقتصاد الوطني الفلسطيني (١٩٩٤ إلى ٢٠٠٠)**، والذي قامت بوضعه منظمة التحرير الفلسطينية وتم نشره في تموز/يوليو ١٩٩٣، فقد وضع قطاع الإسكان في أعلى سلم أولوياته، باعتباره البرنامج الذي سيقود التنمية للاقتصاد الفلسطيني. وقد قدر البرنامج الاحتياجات الكلية بنحو ١٨٥,٠٠٠ وحدة سكنية خلال الفترة التي تغطيها الدراسة، ويمكن لكل وحدة استيعاب ستة أفراد. ومن المفترض أن يغطي هذا العدد الزيادة المتوقعة في عدد السكان الفلسطينيين والناتجة من الازدياد الطبيعي ومن الفلسطينيين العائدين. بالإضافة إلى ذلك، ستشكل هذه الوحدات بديلاً من البيوت المبنية بشكل سيئ، والتي لا تتوفر فيها شروط السلامة والمكتظة، بما في ذلك البيوت القائمة داخل مخيمات اللاجئين[٩].

---

(٨) Jordan, Ministry of Planning, *A Programme for Economic and Social Development in the Occupied Territories, 1986 - 1990* (Amman: [The Ministry], 1986).

(٩) Palestine Liberation Organization [PLO], Department of Economic Affairs and Planning, *Programme for Development of the Palestinian National Economy for the Years 1994 - 2000: Executive Summary* (Tunis: PLO, 1993).

في العام ١٩٩٢، وتجاوباً مع نية الاتحاد الأوروبي بدعم الإسكان الفلسطيني، تم تشكيل مجلس الإسكان الفلسطيني الذي تبنته منظمة التحرير الفلسطينية. وقد تم الاعتراف بالمجلس باعتباره الهيئة المسؤولة عن التخطيط لسياسات الإسكان وتنفيذها في الأراضي الفلسطينية. وفي ٨ تموز/يوليو ١٩٩٢ وقّع كل من مجلس الإسكان الفلسطيني واللجنة الأوروبية اتفاقاً يقضي بمنح ٢٩ مليون وحدة نقدية أوروبية (٣٦ مليون دولار) إلى مجلس الإسكان الفلسطيني[١٠].

بدأ مجلس الإسكان الفلسطيني بتخطيط وتنفيذ استراتيجية إسكان فلسطينية هي الأولى في التاريخ الفلسطيني. وسنقوم بالتعريف بهذا المجلس بمزيد من التفصيل في ما بعد.

هذا وقد تم عقب قيام السلطة الوطنية الفلسطينية في غزة/أريحا تشكيل وزارة الإسكان عام ١٩٩٤، وهي تتولى مسؤوليات التخطيط والتنفيذ لاستراتيجيا وسياسة خاصتين بالإسكان. لكن الوزارة لا تزال في طور التأسيس، ولا يمكنها البدء بتنفيذ خطط تنموية وأخرى بنيوية تحتية إلى حين توفير التمويل اللازم.

ب ـ النقص في مصادر التمويل

كان من الأوامر العسكرية الأولى الصادرة عن قوات الاحتلال الإسرائيلي إغلاق جميع المصارف وفروعها العاملة في الأراضي الفلسطينية، بينما سمح للمصارف الإسرائيلية بفتح فروع لها هناك، ولم يُعَدْ فتح المصارف العربية في الأراضي الفلسطينية حتى عام ١٩٨٦، بينما ركزت المصارف الإسرائيلية على اجتذاب الودائع وتسهيل التجارة مع إسرائيل.

وشكل غياب التسهيلات التسليفية في الأراضي الفلسطينية المحتلة عقبة رئيسية أمام نماء الاقتصاد بشكل عام والإسكان على وجه الخصوص. وقد حاولت اللجنة المشتركة معالجة هذه المشكلة جزئياً، لكن لم يكن لجهودها أثر يذكر كما ذكرنا سابقاً. أما المصارف التي استأنفت العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة منذ عام ١٩٨٦، فلم تكن قادرة على تقديم تسهيلات التسليف أو الرهن العقاري، إذ إن المصارف الإسرائيلية في شرقي القدس تعرض برامج تسليف للفلسطينيين، لكنها ذات شروط يتعذر قبولهم بها.

إن قيام سلطة نقدية فلسطينية (البنك المركزي الفلسطيني) يشكل فرصة أمام السلطة الفلسطينية لكي تنشئ بنك إسكان فلسطيني، فهناك حاجة ملحة لمصرف من هذا النوع لردم الثغرات التمويلية التي يعانيها قطاع الإعمار الفلسطيني.

ج ـ الافتقار إلى التخطيط والمهارات الإدارية

يعاني قطاع الإعمار في الضفة الغربية وقطاع غزة عدم وجود المهارات الملائمة على

---

(١٠) PHRIC, *Human Rights Update*.

الصعيدين التخطيطي والتنفيذي. ويشكل غياب قانون وطني للمقاييس والمواصفات عقبة أساسية. وقد ساهم غياب سلطة وطنية في انعدام القدرة على تشريع مثل هذا القانون، فقد حاولت جمعية المهندسين في الضفة الغربية القيام بذلك غير أن جهودها لم تكلل بالنجاح.

تخرج المتخصصون الفلسطينيون في حقل الإنشاءات في مختلف الجامعات في شتى أنحاء العالم، بحيث كان لهذا التنوع في المعاهد التي قامت بتدريبهم دور كبير في عدم التوافق في الأساليب والبنى. زد على ذلك عدم وجود خطط أو قوانين وطنية مترابطة، مما أدى إلى انعدام رؤية مستقبلية شاملة للإعمار إلا بما لا يتعدى الحد الأدنى.

كذلك لم توفر الأسواق المحلية، بطبيعتها المحدودة، فرصاً للمهندسين والمعماريين لاكتساب الخبرات في مجال تصميم وبناء المشاريع الكبرى والمتعددة الأجزاء. أما إذا اتيحت مثل هذه الفرص للبناء، فيتم تصميم الخرائط في معظم الأحيان بشكل يدوي ويتم الإشراف عليها إما من قبل مؤسسات عربية من الخارج (والمثال على ذلك مباني جامعة بيرزيت وجامعة النجاح) أو مؤسسات إسرائيلية.

لم يؤسس سوى عدد قليل من المكاتب الهندسية القادرة على التخطيط الشامل وتصميم المشاريع الإنشائية الكبرى، إذ إن معظم مشاريع الإسكان (السكنية) يجري فيها التخطيط والتصميم والإشراف على يد مهندسين أفراد.

د ـ القيود على مواد البناء

تعاني صناعة مواد البناء كغيرها من الأنشطة في الأراضي الفلسطينية القيود على التوسع، وفرض الضرائب الباهظة، والمنافسة الإسرائيلية. بالإضافة إلى ذلك أدى رفض إسرائيل إعطاء تصاريح للمصانع الرئيسية، مثل مصنع الأسمنت، إلى فرض قيود شديدة على قطاع الصناعة المذكورة وجعله يعتمد على الاستيراد من إسرائيل وعبرها.

إن صناعة الإنشاءات الفلسطينية تقوم بإنتاج مواد البناء المختلفة، بما في ذلك الحجارة والرخام والأسمنت وآجر الأسمنت الحصبائي وبلاط التريسة للأرضيات والبلاستيك وأنابيب «PVC» ولوحات السيطرة الكهربائية وخزانات المياه المصنوعة من الحديد الصلب والسخانات الشمسية. إن هذه المنتوجات تستخدم مواد محلية ومواد مستوردة كذلك، الا أن الفلسطينيين يقومون باستيراد نسبة كبيرة من المواد مثل أسمنت بورتلاند والحديد الصلب والألمنيوم والزجاج، وجميعها تستورد من إسرائيل أو غيرها.

وتنتشر مقالع الحجر ومصانع قص الحجر في أنحاء الضفة الغربية بأسرها. أما المقالع الرئيسية فتقع قرب جنين ونابلس وطولكرم ورام الله وبيت لحم والخليل. وتنتشر مصانع الرخام والحصى والبلاط وآجر الأسمنت في الضفة الغربية، وتباع في الأسواق المحلية، وتصدّر إلى إسرائيل والأردن ودول عربية أخرى.

ثانياً: حجم الأزمة

أدى المناخ السياسي والاجتماعي ـ الاقتصادي الذي شكل الحياة الفلسطينية بعد عام ١٩٦٧ إلى ظهور قطاع سكني مشوه، ولا سيما في ما يتعلق بنوعية السكن وارتفاع كثافة إشغال الغرف والتسهيلات السكنية غير الملائمة.

وتختلف قوانين السكن وخصائصها تبعاً لدرجة التحضر. كما ينقسم السكن في الأراضي الفلسطينية عادة إلى ثلاثة أنواع من المساكن: الحضرية والريفية والمخيماتية. وقبل القيام بعرض خصائص المسكن الفلسطيني من الضروري مناقشة التوزيع السكاني والتنمية الإسكانية.

١ ـ النشاط الإسكاني منذ عام ١٩٦٧

قام القطاع الخاص بمعظم أنشطة التنمية الإسكانية في الضفة الغربية وقطاع غزة منذ عام ١٩٦٧. ولم يشكل معدل الإنفاق العام الذي تم احتسابه إلا ١ بالمئة فقط خلال الفترة من عام ١٩٨٠ إلى عام ١٩٨٧. أما في غزة، فقد كان المعدل أعلى من ذلك، إذ بلغ ٢,١ بالمئة سنوياً خلال الفترة نفسها(١١).

ازدادت التنمية الإسكانية في الأراضي الفلسطينية بشكل سريع ما بين عامي ١٩٧٠ و١٩٧٦ بمعدل نحو ٤٣ بالمئة سنوياً. وقد بلغ معدل النمو في هذا الميدان في الضفة الغربية نحو ٣٧ بالمئة، بينما بلغ المعدل في غزة ٧٩ بالمئة للفترة نفسها. ثم تباطأت التنمية الإسكانية في كلتا المنطقتين، إذ وصلت إلى ٨ بالمئة في عام ١٩٧٨ و٣ بالمئة في عام ١٩٨٠، وتابعت الانخفاض حتى عام ١٩٨٥ عندما بدأ تنفيذ المشاريع التي تولتها اللجنة المشتركة. عندئذٍ ارتفعت بمعدلات معتدلة خلال الفترة من عام ١٩٨٥ إلى عام ١٩٨٧، إلا أن الإسكان في قطاع غزة انخفض بنسبة ١١ بالمئة عام ١٩٨٥ وبنسبة ٠,٤ بالمئة عام ١٩٨٧(١٢).

شهدت أوائل السبعينيات أعلى نمو في الدخل الفردي في الأراضي الفلسطينية، وهو أمر ناجم عن تزايد العمالة الفلسطينية داخل إسرائيل وفي دول الخليج(١٣). بالإضافة إلى ذلك، فقد عانى سوق الإسكان نقصاً خلال السنوات الأولى للاحتلال الإسرائيلي.

---

(١١) Government of Israel, Central Bureau of Statistics, *Statistical Abstract of Israel* (Jerusalem: [The Bureau], 1980 - 1987).

(١٢) المصدر نفسه.

(١٣) Omer Abdel-Razeq and Odeh Shehadeh, *Palestinian Agricultural Economics, 1967 - 1992* (Jerusalem: Ma'an Development Center, 1992).

تشير البيانات المتوفرة إلى أن معظم عمليات البناء التي جرت في الضفة الغربية وقطاع غزة كانت سكنية، وهي تشكل ما يزيد على ٨٠ بالمئة من الإجمالي في كل عام منذ عام ١٩٧٠، عدا عام ١٩٨٧ حين وصلت إلى ٧٦ بالمئة في الضفة الغربية.

تم في المتوسط بناء ٣٥٠٨ مبانٍ تحتوي على ٤١٧٠ مسكناً في الضفة الغربية سنوياً خلال الفترة من عام ١٩٨٠ إلى عام ١٩٨٤. أما الأرقام الخاصة بغزة للفترة نفسها فهي ١٦٤١ و١٨٣٨ على التوالي. وقد شهدت المرحلة التي تلت ذلك ارتفاعاً في الأرقام إلى متوسط سنوي يبلغ ٤٠٨٤ مبنى تحتوي على نحو ٥١٦١ مسكناً في الضفة الغربية، غير أنها كانت منخفضة في غزة، إذ بلغت سنوياً ١٠٥٣ مبنى فيها ١٢٩١ مسكناً.

وفي المتوسط بلغت نسبة الأبنية في المدن والبلدات (الحضرية وشبه الحضرية) نحو ٤٠ بالمئة في الضفة الغربية و٨٠ بالمئة في قطاع غزة.

تشير الإحصاءات الإسرائيلية إلى أنه في عام ١٩٧٠ عمل حوالى ٢٤ ألف عامل فلسطيني في قطاع الإعمار: من بينهم عمل نحو ٨٤٠٠ (٣٥ بالمئة) في الضفة الغربية و٤١٠٠ (١٧ بالمئة) في قطاع غزة. أما الباقون وهم ١١٥٠٠ (٤٨ بالمئة) فقد عملوا داخل إسرائيل.

وفي عام ١٩٩٣ عمل نحو ٥٦ ألف فلسطيني في الإنشاءات داخل إسرائيل وعمل نحو ٢١,٥٠٠ عامل في الضفة الغربية و١٣ ألف عامل في قطاع غزة.

أنفقت اللجنة الأردنية ـ الفلسطينية المشتركة مبلغ ٢٤,٥ مليون دينار أردني (٧٠ مليون دولار) على مشاريع الإسكان، خصص منها مبلغ ٩,٥ مليون دينار أردني للتعاونيات الإسكانية[١٤]. وقد ركزت هذه اللجنة على الإسكان والتربية والتعليم والصحة والمياه والطاقة والسياحة والأشغال العامة، إلا أن برنامجها واجه الكثير من المشاكل، ومن أهمها عدم السماح لها بالإشراف على تنفيذ المشاريع إلا إشرافاً محدوداً جداً. ونتيجة لذلك، تم إنفاق القروض في بعض الحالات قبل إتمام المشاريع. بالإضافة إلى ذلك، تبين أن القروض الممنوحة لا تغطي سوى ١٥ بالمئة من كلفة البناء في بعض برامج الإسكان التعاوني وكان يفترض أن تغطي ما بين ٣٠ بالمئة و٥٠ بالمئة من الكلفة الإجمالية.

وبعد عام ١٩٨٧ أدت الأنشطة المتعلقة بالانتفاضة الفلسطينية والإجراءات الإسرائيلية المضادة إلى انخفاض كبير في معدل دخل الفرد والناتج المحلي الإجمالي في الأراضي الفلسطينية، الأمر الذي أثر سلباً في قطاع الإعمار ومساهمته في الاقتصاد.

٢ ـ التوزيع السكاني وكثافته

جرى آخر تعداد سكاني في الضفة الغربية وقطاع غزة في عام ١٩٦٧. وقد جرت مؤخراً محاولات لتقدير عدد السكان في الضفة الغربية وقطاع غزة باستخدام النماذج

---

(١٤) عبيدات، «التجربة العملية في مشاريع الإسكان التعاوني في المناطق المحتلة».

الإحصائية[١٥]. إن اهتمامنا هنا ينصب على التوزيع السكاني أكثر مما ينصب على الأرقام. ويجري تقدير الطلب على المساكن قبل مناقشة عدد السكان.

يتوزع السكان الفلسطينيون بشكل عام على عدد كبير من المجتمعات ذات التعداد السكاني الصغير. وهناك عدد قليل من المدن الكبيرة نسبياً: القدس ونابلس والخليل وغزة. بالإضافة إلى ذلك، فإن عدداً غير قليل من سكان غزة يقطنون في مخيمات اللاجئين.

غير أن التحضر في الأراضي الفلسطينية لم يشهد أية توجهات ملحوظة منذ عام ١٩٦٧، وتختلف التقديرات المتعلقة بالتوزيع السكاني الحضري والريفي والمخيماتي الواردة في الأدبيات المختلفة تبعاً للنماذج المستخدمة لتقدير عدد السكان الفلسطينيين.

وتظهر الإحصاءات الإسرائيلية أن نحو ٦١,٢ بالمئة من الفلسطينيين كانوا في عام ١٩٦٧ يسكنون في المناطق الريفية و٣٨,٨ بالمئة في المدن. غير أن مشروع بيانات الضفة الغربية (West Bank Data Project) يظهر أن سكان الريف كانوا يشكلون ٥٩,١ بالمئة عام ١٩٨٧، مقابل ٤٠,٩ بالمئة في المدن[١٦]. ويقدم تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD) والصادر تحت عنوان **الإعمار والإسكان في الضفة الغربية وقطاع غزة** تصنيفاً خاصاً لحالة التحضر، ويقسم الضفة الغربية وغزة إلى أربعة أنواع: حضري وشبه حضري وريفي ومخيمات لاجئين[١٧].

تضم المجتمعات الحضرية المناطق التي يزيد عدد سكانها على ١٠,٠٠٠ نسمة. ومن الواضح أن هذه المجتمعات تقوم بدور حضري محدد وبتأدية وظائف إدارية وتجارية وخدماتية. وتقع في هذه الفئة المدن التالية: القدس، جنين، طولكرم، نابلس، رام الله، البيرة، بيت لحم والخليل في الضفة الغربية، وكل من غزة وخان يونس ودير البلح ورفح في قطاع غزة. ويظهر التوزيع السكاني لعام ١٩٩٠ أن نسبة سكان المدن في الضفة الغربية بلغت ٤١,٦ بالمئة، فإذا احتسبنا سكان المدن في قطاع غزة بلغت النسبة في كلتا المنطقتين ٣١ بالمئة.

وتضم المجتمعات شبه الحضرية المناطق التي يتراوح عدد سكانها ما بين ٥,٠٠٠ إلى ١٠,٠٠٠ نسمة، إضافة إلى مجتمعات أخرى ذات مجالس بلدية أو قروية، وتقوم بتأدية بعض الوظائف الإدارية أو التجارية أو الخدماتية. ومن الأمثلة على هذه الفئة قلقيلية

---

(١٥) UNCTAD, *Construction and Housing in the West Bank and Gaza Strip*, and Meron Benvenisti and Shlomo Khayat, *The West Bank and Gaza Atlas* (Jerusalem: Published for the West Bank Data Base Project by the Jerusalem Post, 1988).

(١٦) Benvenisti and Khayat, Ibid.

(١٧) UNCTAD, Ibid.

وعنبتا وطوباس والرّام وبطّا ودورا وبيرزيت وبني زيد وسلفيت وجباليا. ويظهر التوزيع السكاني للعام ١٩٩٠ أن هذه الفئة تشكل ٢٢,٣ بالمئة من إجمالي عدد السكان في الضفة الغربية ونحو ٧,٧ بالمئة في قطاع غزة، ويبلغ المعدل نحو ١٧ بالمئة لكلتا المنطقتين.

وتضم المجتمعات الريفية المناطق التي يقل عدد سكانها عن ٥,٠٠٠ نسمة والتي لا تقوم بتأدية أية وظائف إدارية أو تجارية أو خدماتية، بل ينشط سكانها في الزراعة. وهي تغطي جميع المخيمات التي هي ليست حضرية ولا شبه حضرية ولا هي مخيمات للاجئين. ويظهر التوزيع السكاني لعام ١٩٩٠ أن هذه الفئة تشكل ٤٦ بالمئة من سكان الضفة الغربية و٢٠,٣ بالمئة من سكان غزة. فيكون المعدل لكلتا المنطقتين ٣٧ بالمئة.

وهناك ثمانية وعشرون مخيماً للاجئين في الضفة الغربية، بما فيها القدس وغزة. وتقع ثمانية من هذه المخيمات في قطاع غزة. ويشير التوزيع السكاني لعام ١٩٩٠ إلى أن هذه الفئة تشكل ٦,٧ بالمئة من سكان الضفة الغربية و٣٠,٤ بالمئة من سكان قطاع غزة. ويبلغ المعدل لكلتا المنطقتين نحو ١٥ بالمئة.

بلغ متوسط الكثافة السكانية في البلاد في عام ١٩٩٠، ٣٦٧ نسمة للكيلومتر المربع، وكان أعلى متوسط كثافة في قطاع غزة، حيث وصل إلى نحو ٢,١٠٠ نسمة للكيلومتر المربع، تعقبه منطقة القدس بمتوسط ٢٧٧. وهناك معدلات كثافة أعلى من ذلك بكثير في المراكز الحضرية الرئيسية: ٢١,٠٠٠ نسمة للكيلومتر المربع في القدس، و١٣,٩٠٠ في غزة، و١١,٩٠٠ في نابلس، و١١,٧٠٠ في طولكرم، و٨,١٠٠ في الخليل، و٧,٥٠٠ في رام الله.

٣ ـ النمو السكاني

بلغ إجمالي عدد سكان الضفة الغربية وقطاع غزة في عام ١٩٦١، ١,٥ مليون نسمة. ومع نهاية عام ١٩٦٧، وصل عدد السكان الفعلي، وتبعاً لإحصاء إسرائيلي، إلى مليون واحد فقط، باستثناء سكان القدس والمناطق التي ضمت إليها.

وإذا افترضنا معدل نمو سنوي صافٍ يبلغ ٣ بالمئة في الضفة الغربية و٣,٥ بالمئة في غزة، فإن إجمالي عدد السكان لعام ١٩٩٤ يقدر بحوالى ٢,٥ مليون. وتبعاً لهذه التقديرات يتوقع أن يبلغ عدد سكان الضفة الغربية في العام ٢٠٠٠، ١,٨ مليون نسمة، بينما يتوقع أن يكون عدد سكان غزة ١,١ مليون نسمة، مما يعني أن إجمالي عدد السكان سيبلغ نحو ٢,٩ مليون نسمة.

ثالثاً: الخصائص الرئيسية للإسكان

أظهرت الدراسات أن المساكن في الأراضي الفلسطينية تمتاز بكثافة عالية للاشغال وبالافتقار إلى الخدمات والمرافق الملائمة. وفي ما يلي دراسة مفصلة لهذين الأمرين:

١ ـ كثافة الاشغال

تظهر البيانات المتوفرة أنه في المتوسط يحتوي ٨٣ بالمئة من المساكن في الضفة الغربية و٨٧ بالمئة من المساكن في غزة على ثلاث غرف أو أكثر، وأن نسبة مرتفعة نسبياً من المساكن في غزة (٣٦ بالمئة) تحتوي على خمس غرف أو أكثر. لكن هذه النسبة تبلغ ١٦ بالمئة في الضفة الغربية[١٨].

غير أن دراسة ميدانية قامت بتمويلها رابطة الإنعاش الاجتماعي (Welfare Association) عام ١٩٩١ أعطت نتائج مغايرة تماماً. فقد بلغت نسبة المساكن التي تحوي غرفتي نوم أو أقل ٦٠ بالمئة. هذا ولم تبين مسودة التقرير كيف تم اختيار العينات. وتبعاً للإحصاءات الإسرائيلية، فإن المساكن تصبح أكبر بشكل عام على مر السنين.

وفي ما يتعلق بالإشغال وبالازدحام تظهر البيانات المتوفرة أنه في عام ١٩٧٥ كان ما يزيد على ٧٧ بالمئة من أسر الضفة الغربية و٧٦ بالمئة من أسر قطاع غزة يقطنون في وحدات سكنية بكثافة شخصين أو أكثر في الغرفة الواحدة. وتظهر البيانات كذلك أن ٥٣ بالمئة من أسر الضفة الغربية و٤٧ بالمئة من الأسر في غزة يسكنون في وحدات سكنية بكثافة ثلاثة أشخاص أو أكثر للغرفة الواحدة.

في عام ١٩٨٩ كان نحو ٣٠ بالمئة من أسر الضفة الغربية و٣٤ بالمئة من أسر غزة يعيشون في بيوت بكثافة ثلاثة أشخاص أو أكثر للغرفة الواحدة. وهذا مؤشر نحو تحسن في الكثافات على مر السنين. ويعتقد أن كثافة تبلغ ثلاثة أشخاص أو أكثر للغرفة الواحدة تسبب ازدحاماً خطيراً.

وقد أورد المسح الميداني الذي أجرته رابطة الإنعاش الاجتماعي نتائج مختلفة، فهو يقدر نسبة الأسر التي تعيش في بيوت بكثافة أربعة أشخاص أو أكثر للغرفة الواحدة بـ ٧٩ بالمئة.

٢ ـ توفر المرافق

يظهر الجدول التالي أوضاع المنازل في الأراضي الفلسطينية تبعاً للإحصاءات الإسرائيلية. لقد طرأ تحسن ملحوظ على توفر المرافق في البيوت الفلسطينية.

---

(١٨) Government of Israel, *Statistical Abstract of Israel.*

النسبة المئوية لتوفر المرافق في البيوت الفلسطينية

	الضفة الغربية		قطاع غزة(*)	
	١٩٧٤	١٩٨٥	١٩٧٤	١٩٨٥
مطبخ	٩٠	٦٤	٩٦	٨٦
حمام	٥٣	٢٤	٧٩	٢٦
كهرباء بشكل دائم	٦٣	٤٦	٩٤	٥٧
مياه جارية	٦٢	٢٤	٨٣	٢٦

(*) تشمل المخيمات.

المصدر: Government of Israel, *Statistical Abstract of Israel*, different years.

٣ ـ الملكية

تظهر الإحصاءات الإسرائيلية أن ملكية الوحدات السكنية في المجتمعات الحضرية في الضفة الغربية بلغت نسبتها ٤٨ بالمئة من إجمالي الوحدات السكنية للعام ١٩٧٤ وارتفعت إلى ٦٨ بالمئة عام ١٩٨٥. وهي أعلى من ذلك بشكل ملحوظ من المناطق الريفية، حيث ارتفعت من ٨٦ بالمئة عام ١٩٧٤ إلى ٩١ بالمئة عام ١٩٨٥. وقد انخفضت نسبة التأجير من ٤٤ بالمئة عام ١٩٧٤ إلى ٣٠ بالمئة عام ١٩٨٥ في المجتمعات الحضرية، بينما ظلت تشكل ٧ بالمئة في المناطق الريفية.

أما بالنسبة إلى مخيمات اللاجئين فلا يوجد تعريف واضح للملكية، غير أنه ولأسباب عملية، يمكن اعتبار سكان البيوت مالكين لها، طالما كان المخيم قائماً(١٩).

ولا يختلف الوضع في غزة، فقد ارتفعت نسبة ملكية البيوت من ٧٢ بالمئة عام ١٩٧٤ إلى ٨٩ بالمئة عام ١٩٨٥. وانخفضت نسبة التأجير من ١٩ بالمئة إلى ٨ بالمئة.

٤ ـ التعاونيات الإسكانية

يمكن بالنسبة إلى تطور قطاع الإسكان التعاوني تقسيم مرحلة ما بعد عام ١٩٦٧ إلى ثلاث مراحل: مرحلة ١٩٦٧ ـ ١٩٧٨، وهي الفترة التي سبقت تشكيل اللجنة الأردنية ـ الفلسطينية المشتركة، ومرحلة ١٩٧٨ ـ ١٩٨٦ وهي فترة اللجنة المشتركة، والفترة التي أعقبت عام ١٩٨٦.

أ ـ الفترة ١٩٦٧ ـ ١٩٧٨

ظلت التعاونيات الإسكانية في حالة ركود نتيجة انعدام التمويل. كان هناك عدد

---

(١٩) UNCTAD, Ibid.

من الأسباب السياسية التي منعت تنميتها، فقد رفضت السلطات الإسرائيلية منح تراخيص بناء لتأسيس تعاونيات جديدة، الأمر الذي منعها من العمل بشكل سليم.

كانت هناك ثلاث تعاونيات إسكانية عاملة خلال تلك الفترة[٢٠]، وهي التالية:

ـ في عام ١٩٧٥ أعيد تفعيل تعاونية الخليل للإسكان، التي تمكنت من الحصول على قرض من بنك الإسكان في الأردن (٣٠٠,٠٠٠ دينار أردني) وقامت ببناء مشروعها السكني الذي اكتمل في عام ١٩٧٨.

ـ تأسيس تعاونية البيرة للإسكان البيتي، التي انضم إليها ثمانية وعشرون عضواً وقاموا بشراء الأراضي اللازمة. وقد حصلت التعاونية على مساعدة مالية من اللجنة المشتركة بعد تأسيسها.

ـ تعاونية إسكان المعلمين في القدس: حصلت على قرض من بنك الإسكان في الأردن، كما حصلت على التراخيص اللازمة لبناء مشروعها، إلا أن السلطات الإسرائيلية منعت التعاونية من إتمام مبانيها عام ١٩٧٩، ومن ثم قامت بسحب التراخيص.

ب ـ الفترة ١٩٧٨ ـ ١٩٨٦

خلال هذه الفترة نشطت فيها اللجنة المشتركة، فقامت بتزويد قطاع الإسكان بمبلغ ٢٤,٥ مليون دينار أردني (٧٠ مليون دولار)، بحيث بلغت حصة الإسكان التعاوني ٩,٥ مليون دينار أردني، أو ٣٩ بالمئة. وقد قدمت المساعدات على شكل قروض طويلة الأجل، من دون فوائد، تسدد خلال ١٥ سنة، مع فترة سماح تبلغ سنتين.

تظهر السجلات أنه تم تسجيل ٩٨ تعاونية إسكانية في الأردن قامت بتقديم طلبات قروض للجنة المشتركة. أما العدد الإجمالي للتعاونيات التي حصلت على قروض من اللجنة المشتركة فقد بلغ ٤٣ تعاونية فقط. وبلغ عدد المنازل التي تم بناؤها على أيدي التعاونيات الإسكانية ١٤١٥ وحدة. غير أنه لم ينجز منها تماماً سوى ٤٠٠ وحدة سكنية فقط وجرى إشغالها فعلاً[٢١].

ويجدر الذكر أن اللجنة المشتركة منحت قروض إسكان فردية بلغت قيمتها نحو ١٦,٦ مليون دينار أردني. وتلقت الضفة الغربية نحو ١٤,٩ مليون دينار أردني، بينما حصلت غزة على ١,٧٤ مليون دينار أردني.

٥ ـ الطلب على المساكن

من الصعوبة بمكان تقدير الطلب على المساكن، وذلك لأن الأمر يعتمد على مجموعة

(٢٠) عبيدات، «التجربة العملية في مشاريع الإسكان التعاوني في المناطق المحتلة».

(٢١) UNCTAD, Ibid.

من الفرضيات الاجتماعية والاقتصادية. وفي الحالة الفلسطينية يعتمد الأمر كذلك على نتيجة العملية السياسية، ولا سيما في ما يتعلق بمسألتي الاستيطان الإسرائيلي واللاجئين الفلسطينيين.

في عام ١٩٨٠ قدر العدد الكلي للوحدات السكنية اللازمة في الأراضي الفلسطينية المحتلة للعام ١٩٩٠، باستثناء البيوت القائمة، بـ ٤١,٧٩٢ وحدة، بكثافة إشغال تبلغ ٣,٠٣ شخص، و١٦٥,٧٧٤ وحدة بكثافة إشغال تبلغ ١,٤ شخص. وقد بنيت هذه التقديرات على الأرقام الرسمية الإسرائيلية المتعلقة بالسكان للفترة بين عامي ١٩٦٧ و١٩٧٦. وكانت الكثافة التقديرية لإشغال السكن في الأراضي الفلسطينية آنذاك قد قدرت بـ ٣,٠٣ شخص، وكان الرقم ١,٤ هو الهدف الإسرائيلي المعلن للكثافة المتوخاة داخل إسرائيل(٢٢).

غير أن بحيري قام باحتساب الطلب على الوحدات السكنية في الأراضي الفلسطينية عام ١٩٨٩، فوجد أن العدد المطلوب يتراوح ما بين ٢١٥,٣٠٠ و٢٣٣,٣٠٠ وحدة سكنية، بناءً على التقديرات السكانية الإسرائيلية والتي كانت تبلغ ١,٤ مليون عام ١٩٨٧ (باستثناء القدس). بالإضافة إلى ذلك، فإنه عند استخدام تقديرات عدد السكان الصادرة عن مشروع بيانات الضفة الغربية (١,٧٢ مليون للعام ١٩٨٧)، فقد تراوح الطلب ما بين ٢٦٤,٦٠٠ و٢٨٦,٧٠٠ وحدة. وافترض بحيري، من بين الافتراضات الأخرى، أن ٦,٥ شخص سيسكنون في الوحدة السكنية الواحدة بكثافة إشغال تبلغ ٢,٤ شخص في الغرفة.

وتعتمد تقديرات الطلب على الإسكان على استراتيجية الإسكان الوطنية والتكاليف والمداخيل وتوفر السلف والتمويل، بالإضافة إلى المعايير الاجتماعية. لذلك من الصعوبة بمكان تقدير الطلب إلا بوضع عدة سيناريوهات مختلفة لا يتسع المجال لعرضها في هذه الورقة.

٦ ـ كلفة الإسكان

إن الكلفة الكلية لمبنى ما هي مجموع كلفة الأرض ومواد البناء والعمل والترتيبات الخاصة بالبنية التحتية والحجم والتخطيط والإدارة.

أ ـ الأرض: تتفاوت كلفة الأرض بشكل كبير من مكان إلى آخر، وهذا يعتمد على درجة التحضر وعلى موقع المكان في المنطقة. وتتفاوت أسعار الأراضي من بضع مئات من الدولارات للدونم الواحد في بعض المناطق الريفية إلى مئات الآلاف من الدولارات للدونم في المراكز الحضرية. وتقلل المباني المتعددة الطوابق من حصة الأرض في الكلفة الإجمالية.

(٢٢) Abu Kishk and Ghurani, 1980, in: UNCTAD, Ibid.

ب ـ مواد البناء: يجري استيراد معظم مواد البناء من إسرائيل وعبرها. وهناك بعض البدائل المحلية المتوفرة لبعض المواد، مثل البلاط والرخام وبعض المنتوجات البلاستيكية، لكن لا يوجد بدائل للمواد الأخرى، مثل الأسمنت والحديد الصلب والزجاج والألمنيوم. وتتقلب أسعار هذه المواد في كثير من الأحيان، وهي تعتمد على أحوال السوق المحلي والإسرائيلي. ومن الممكن تخفيض ميل هذه الأسعار إلى الارتفاع من خلال إقامة مصانع لإنتاج المواد التي لا يتم إنتاجها حالياً، بالإضافة إلى تشجيع الاستثمار في إنتاج المواد المحلية. ويقدر أن كلفة مواد البناء تبلغ ٤٠ ـ ٥٠ بالمئة من إجمالي الكلفة، وتصل إلى ٨٠ بالمئة من الكلفة المباشرة لبناء المساكن.

ج ـ العمل: أثر العمل داخل إسرائيل وبعض أسواق العمل الأخرى في الأجور في جميع قطاعات الاقتصاد. وكان العمال المهرة في مجال البناء من ضمن أكثر القطاعات تأثراً، ويعود هذا إلى الطلب الإسرائيلي المرتفع على هؤلاء العمال على مدى السنين. إن وضع برامج تدريبية لتعزيز قدرات عمال البناء المهرة الموجودين حالياً سيساعد على استقرار كلفة العمل في هذا القطاع.

د ـ متطلبات البنية التحتية: يختلف مدى ونوع البنى التحتية المتوفرة اختلافاً ملحوظاً داخل الأراضي الفلسطينية، ومن عناصرها الأساسية الطرق والكهرباء وإمدادات توزيع المياه وشبكات المجاري والصرف الصحي. وتتوافر معظم هذه البنى في المجتمعات الحضرية بدرجة كبيرة. وقد لا تكون شبكات الصرف الصحي متوفرة بالشكل الكافي، إلا أنها في ازدياد. أما في المناطق شبه الحضرية والبلدات الريفية والقرى، فإن مدى ونوعية مثل هذه البنى أقل من المناطق الحضرية. أما في مخيمات اللاجئين فالوضع أسوأ بكثير، ولا سيما في ما يتعلق بمعالجة الصرف الصحي ونوعية الطرق. وتختلف كلفة البنية التحتية من موقع إلى آخر.

رابعاً: الحالة الخاصة للقدس

تشكل القدس محوراً للصراع العربي ـ الإسرائيلي، وما من حل مقبول للصراع بالنسبة إلى العرب والمسلمين إلا باستعادة السيطرة على شرقي القدس. وقد شكلت هذه المسألة القضية المركزية في أولويات المسلمين في كافة أنحاء العالم. أما بالنسبة إلى الإسرائيليين فهم يدعون الحق بالسيطرة على المدينة المقدسة بسبب وجود المعبد، بالإضافة إلى مواقع أخرى مزعومة.

أما على الأرض، فإن التسابق على القدس لم يكن عادلاً، فقد سيطرت إسرائيل على المدينة في عام ١٩٦٧، ومنذ ذلك الحين وهي تقوم بتنفيذ مخططات وسياسات سعياً لتحقيق أهدافها في السيطرة الأبدية على المدينة، وكانت كذلك تفرض القيود على الأنشطة العربية التي قد تعيق السياسات والمخططات الإسرائيلية.

تركت اتفاقية أوسلو التي تم التوقيع عليها بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل مسألة القدس الى حين المرحلة النهائية من المفاوضات. غير أن إسرائيل واصلت مخططاتها الهادفة إلى تعزيز سيطرتها على القدس، فنشاطات الاستيطان الإسرائيلية هي أقوى اليوم عما كانت عليه قبل اتفاقية أوسلو.

أما التضييق على المؤسسات الفلسطينية القائمة في القدس فقد بلغ أوجه؛ وعمليات إغلاق القدس وعزلها عن باقي الأراضي الفلسطينية تبدو وكأنها عمليات استراتيجية أكثر من كونها ذات غرض أمني.

قامت السلطات الإسرائيلية مباشرة عقب الاحتلال عام ١٩٦٧، بضم ما يزيد على ٧٠,٠٠٠ دونم من أراضي القدس الشرقية إلى بلدية القدس الغربية. وفي ٢٧ حزيران/ يونيو ١٩٦٧، تم فرض القوانين والولاية والإدارة الإسرائيليتين على تلك المنطقة. إن هذا يشكل انتهاكاً واضحاً للنظام رقم ٤٣ من أنظمة لاهاي لعام ١٩٠٧ التي تطالب أية قوة محتلة بأن تستمر في تطبيق المبادئ القانونية التي كانت قائمة في وقت الاحتلال.

منذ ذلك الحين والحكومات الإسرائيلية تعامل القدس الشرقية بطريقة تختلف عن باقي الأراضي الفلسطينية. ويعود السبب في ذلك إلى أن الحكومات الإسرائيلية المتعاقبة كانت تنظر إلى مستقبل الأراضي الفلسطينية على أنها مسألة مفتوحة، إلا أنها أصرت على اعتبار القدس الموحدة عاصمة أبدية لإسرائيل. إن لفلسطينيي شرقي القدس حالة خاصة، فهم يتمتعون بإقامة دائمة، أي أنهم ليسوا مواطنين، كما أنهم ليسوا كباقي فلسطينيي الأراضي الفلسطينية. إن وضعية الإقامة الدائمة تعني أنهم مواطنو دولة أخرى (الأردن)، وأن هذا الوضع مؤقت، وأن منح أو تجديد أو إلغاء الإقامة الدائمة أمر يعود إلى وزير الداخلية الإسرائيلي. وقد تم وضع قواعد تهدف إلى أن تقتصر الإقامات الدائمة على أقل عدد ممكن من الفلسطينيين، كما تم تنفيذ سياسات تهدف إلى سحبها من أكبر عدد ممكن منهم.

أما المعيار المحوري الذي جرى استخدامه لدى التخطيط لتوحيد القدس فهو أن تضم أكبر مساحة ممكنة من الأرض مع أقل عدد ممكن من الفلسطينيين في القدس الموحدة. وهناك مخططات إسرائيلية تهدف إلى توسيع المساحة الإدارية للقدس شمالاً نحو رام الله، وشرقاً نحو وادي الأردن، وجنوباً نحو الخليل. إن هذا سيزيد من مساحة القدس الكبرى بنسبة ٢٧ ـ ٢٨ بالمئة من إجمالي مساحة الضفة الغربية.

١ ـ الأوضاع السكنية

لا توجد بيانات دقيقة حول الأوضاع السكنية في القدس الشرقية. وقد حاولت بعض الدراسات تحليل مشكلة الإسكان في القدس، غير أنها أدخلت مدناً مثل رام الله والبيرة وبيت لحم وبيت ساحور وبيت جالا والقرى المحيطة بها وكأنها في منطقة القدس

الشرقية[٢٣]. لذلك فإن الأرقام المتوفرة لا تعطي صورة دقيقة للأوضاع في القدس الشرقية، المدينة المركزية في الكفاح وفي المفاوضات معاً.

إن بعض الأرقام تقدر أن عدد الأشخاص للغرفة الواحدة في القدس يتراوح من ٢,٥٥ عام ١٩٦٧ إلى ٣,٢ عام ١٩٧٦، وإلى ٢,٢ عام ١٩٩٣[٢٤]. ويشير تقرير «بتسليم» إلى وجود نقص إسكاني خطير في أوساط فلسطينيي القدس، ويقدر هذا النقص بأكثر من عشرين ألف وحدة سكنية.

بلغ العدد الإجمالي في نهاية عام ١٩٨٩ للوحدات السكنية التي يقطنها عرب في القدس ١٦٠٠٠ وحدة فقط، بالمقارنة بما يزيد على ٢٦٠٠٠ وحدة تم بناؤها للمستوطنين الإسرائيليين في شرقي القدس. وتشير الأرقام إلى أن معدل عدد العرب للوحدة السكنية هو ٨,٩، بينما لا يتعدى معدل عدد اليهود للوحدة ٤,٧ شخص[٢٥].

عند مقارنة أوضاع الإسكان بين الفلسطينيين واليهود في القدس نرى أن الثغرة القائمة في أحوال الإسكان بين اليهود والفلسطينيين قد اتسعت منذ ضم القدس الشرقية عام ١٩٦٧، وذلك نتيجة لسياسات الحكومات الإسرائيلية. لقد تعرضت القدس لموجات من البناء السكني أكثر من أي وقت مضى. فمنذ شباط/فبراير ١٩٩٥ تم بناء ما يزيد على ٧٦١٥٠ وحدة سكنية بزيادة نسبتها ١٠٩ بالمئة من عدد الوحدات السكنية التي كانت قائمة في عام ١٩٦٧. هذا النماء السريع والإعمار المكثف يكاد يقتصر على السكان اليهود. وفي الفترة بين تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٧ وشباط/فبراير ١٩٩٥ كانت الوحدات السكنية تنقسم بين المجموعتين على النحو التالي: تم بناء نحو ٦٤٨٧٠ وحدة سكنية، أي حوالى ٨٨ بالمئة من إجمالي الوحدات في الأحياء اليهودية. ولم يتم بناء سوى ٨٨٩٠ وحدة سكنية، أي نحو ١٢ بالمئة من إجمالي الوحدات في أحياء فلسطينية. واتسعت الهوة خلال الأعوام القليلة الماضية، إذ تم بناء ٩٠٧٠ وحدة سكنية بين العامين ١٩٩٠ و١٩٩٣، غير أن ٤٦٣ وحدة فقط (نحو ٥ بالمئة من الإجمالي) قد بنيت في أحياء فلسطينية.

لقد جرت معظم عمليات البناء في القدس منذ عام ١٩٦٧ في الأحياء اليهودية في القدس الشرقية. ففي شباط/فبراير ١٩٩٥ أصبح عدد الوحدات السكنية في الأحياء اليهودية في القدس الشرقية ضعف عددها في الأحياء الفلسطينية. وبلغ عدد الوحدات

(٢٣) J. Khoury [et al.], *Housing in the West Bank and Gaza* (Jerusalem: Engineering Association, 1985).

(٢٤) المصدر نفسه، و B'tselem, *A Policy of Discrimination: Land Expropriation, Planning, and Building in East Jerusalem* (Jerusalem: [n. pb.], 1995).

(٢٥) Abdel-Rahman Abu-Arafeh, *The Judaisation of Jerusalem* (Jerusalem: Arab Thought Forum, 1992).

في الأحياء الفلسطينية ٢٠,٩٠٠ وحدة، في حين وصل العدد نفسه في الأحياء اليهودية إلى ٣٨,٥٠٠ وحدة.

زد على ذلك أن معدل المساحة السكنية لكل يهودي مقيم في القدس تزيد على ضعف المساحة السكنية المخصصة للفلسطيني المقيم. فمنذ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ بلغت المساحة المبنية لكل مقيم إسرائيلي ١٧,٨م^2 بالمقانة بـ ٨,٧م^2 من المساحة المبنية للفلسطيني المقيم. كذلك فإن الثغرة في كثافة الإشغال للغرفة الواحدة للمجموعتين تعمقت مع مر السنين. ففي عام ١٩٦٧ كان ما معدله ١,٦ إسرائيلي يسكن في الغرفة الواحدة بالمقارنة بـ ٢,٥٥ للفلسطينيين؛ وفي عام ١٩٩٣ أصبحت هذه الأرقام ١,١ للغرفة بالنسبة إلى الإسرائيليين، و٢,٢ للغرفة بالنسبة إلى الفلسطينيين.

٢ ـ أزمة السكن

ثمة أوجه شبه بين أزمة السكن في القدس والأزمة السكنية في الضفة الغربية وغزة، غير أن أزمة السكن في القدس تختلف عن باقي الأراضي الفلسطينية، ويعود ذلك إلى أن السلطات الإسرائيلية لديها هدف معلن، وهو تغيير الأوضاع الديمغرافية في القدس لصالح السكان اليهود. وقد قامت الحكومات الإسرائيلية بتنفيذ سياسات تهدف إلى تحقيق هذا الغرض.

هذا يعني أن مشاكل الإسكان التي يواجهها الفلسطينيون في القدس هي ناتج تراكمي لسياسات التمييز المتعمد والمنهجي للحكومة الإسرائيلية منذ عام ١٩٦٧ في ما يتعلق بالتخطيط والتنمية والإسكان في القدس. وتظهر المواقف المعلنة للمسؤولين في القدس (من كافة الانتماءات السياسية الإسرائيلية) «أن التنمية الحضرية للقدس أملتها بالدرجة الأولى اعتبارات وطنية سياسية تسعى إلى تقوية السيطرة الإسرائيلية على كل جزء من المدينة. لقد وضعت سلطات التخطيط في القدس نصب أعينها على مدى السنين هدفاً مركزياً واحداً ألا وهو خلق واقع ديمغرافي وجغرافي لاستباق أية محاولة مستقبلية لوضع السيادة الإسرائيلية على القدس موضع تساؤل[٢٦]».

كان المسؤولون الإسرائيليون يأملون في عام ١٩٩٠ أن تؤدي الموجات الضخمة من اليهود المهاجرين من الاتحاد السوفياتي إلى تغيير الأوضاع الديمغرافية في القدس لصالح تحقيق غالبية يهودية. وقد نصت ورقة عمل داخلية لبلدية القدس على أنه «للمرة الأولى ومنذ عام ١٩٦٧، توجد إمكانية لتغيير التوازن الديمغرافي في المدينة، وليس مجرد المحافظة عليه»[٢٧]. هذا يوضح بما لا يقبل الشك أن نيات الحكومات الإسرائيلية كانت تحقيق أغلبية يهودية مطلقة في القدس، وجعل إعادة تقسيم المدينة المقدسة وعودة القدس

(٢٦) B'tselem, Ibid.

(٢٧) المصدر نفسه.

الشرقية إلى السيطرة العربية أمراً مستحيلاً.

٣ ـ السياسات الإسرائيلية

من أجل ضمان السيطرة الإسرائيلية على القدس الشرقية، تشكلت السياسة الإسرائيلية من ثلاثة أبعاد:

(١) مصادرة الأراضي الفلسطينية من أجل بناء المستوطنات الإسرائيلية.

(٢) استخدام برامج التنمية والتخطيط لتعزيز الأهداف الإسرائيلية.

(٣) استخدام وضعية الإقامة الدائمة لفلسطينيي القدس والقوانين المتعلقة بها من أجل خفض ازدياد عدد الفلسطينيين إلى أقصى قدر ممكن.

أ ـ مصادرة الأراضي

بدأت الحكومة الإسرائيلية مباشرة عقب احتلال عام ١٩٦٧ بعملية مصادرة الأراضي في القدس. فبدأت المستوطنات اليهودية تظهر هنا وهناك. وتمت مصادرة ما يزيد على ٥٠,٠٠٠ دونم من الأراضي الفلسطينية في القدس منذ عام ١٩٦٧. وقد كانت سياسة نزع الملكية في القدس الشرقية تطبق بشكل مطلق لصالح السكان اليهود. وتم تجاهل نقص السكن والاحتياجات الحضرية الأساسية لسكان المدينة الفلسطينيين تجاهلاً صفيقاً.

مع حلول شباط/فبراير ١٩٩٥ كان قد تم بناء ٣٨,٥٠٠ وحدة سكنية لنحو ١٦٠,٠٠٠ إسرائيلي على أراضي نزعت ملكيتها. ولم يتم بناء بيت واحد على هذه الأراضي للسكان الفلسطينيين. وقد قال مسؤولون كبار في البلدية للمجلس البلدي إن السياسة التي تكمن وراء عمليات نزع الملكية هي بناء أحياء يهودية. إن الكثير من المساحات التي تمّ نزع ملكيتها خلال الفترة الأولى للضم لم تستخدم إلا بعد مرور عدة سنوات. ومن الواضح أن عمليات نزع الملكية كانت تهدف إلى حرمان السكان الفلسطينيين من إمكانية البناء على تلك الأراضي. لقد قامت الحكومات الإسرائيلية بحجز هذه الأراضي كاحتياطي للاستيطان اليهودي المستقبلي.

لدى تمحيص سياسة ما يسمى بنزع الملكية للمنفعة العامة في القدس منذ عام ١٩٦٧ يتبين أنها لم تكن سوى عملية مصادرة كالتي جرت في باقي الأراضي الفلسطينية. أما الفارق بين الاثنين فهو أنه في القدس تتم هذه العملية تحت شعار التخطيط التنموي «للعاصمة الأبدية الموحدة» للدولة اليهودية الصهيونية. من الواضح أيضاً أن هذه السياسة مبنية أساساً على اعتبارات سياسية ووطنية تخدم السكان اليهود فقط. إن الهدف كما تقول «بتسليم» هو «تثبيت الحكم اليهودي في القدس الشرقية وخلق أمر واقع يُفشل أية جهود تهدف إلى تقسيم المدينة». إن هذه السياسة تشكل انتهاكاً فاضحاً لحقوق الملكية، وهي

مثال واضح على التمييز على أساس الجنسية. وعندما تستفيد مجموعة سكانية بعينها من نزع ملكية الأراضي، فإن ادعاء القيام بها من أجل المنفعة العامة ما هو إلا مجرد ستار لتغطية نمط منسق من التمييز[٢٨].

مع حلول عام ١٩٨٩ تم بناء عشر مستوطنات في القسم الشرقي من القدس. كما تم بناء مزيد من المستوطنات في أوائل التسعينيات لاستيعاب الموجات الجديدة من المهاجرين السوفيات.

ب ـ برامج التنمية والتخطيط

تشكل سياسات التخطيط الخاصة بالأحياء الفلسطينية في القدس عنصراً مهماً في السياسة الإجمالية للحكومة الإسرائيلية، وهي سياسة تهدف إلى إحكام سيطرتها على الأراضي في أجزاء المدينة كافة، والمحافظة على التفوق الديمغرافي للسكان اليهود. ولتحقيق هذه الأهداف طالما استخدمت الحكومة ثلاثة إجراءات في ما يتعلق ببرامج التخطيط:

(١) لم توضع أية برامج تخطيط بلدي لمعظم الأحياء الفلسطينية.

(٢) يجري تأخير منح الموافقة على الخطط الموجودة وإلى الأبد على ما يبدو.

(٣) عندما تمنح الموافقة يجري استغلال برامج التخطيط كوسائل إضافية في أيدي الحكومة من أجل الحد من التنمية وخفض المساحات المخصصة للبناء وتقوية السيطرة اليهودية في كل ناحية من المدينة.

لم يمنح المسؤولون في البلدية تراخيص بناء للفلسطينيين في القدس متذرعين بعدم وجود برامج تخطيط للمدينة، وقد استخدم هذا العذر لمنع البناء في معظم ما تبقى من أراض فلسطينية في القدس الشرقية. وفي عام ١٩٧٤ أصدرت لجنة البناء والتخطيط المحلي في القدس أمراً أعلنت فيه مدينة القدس التي احتلت عام ١٩٦٧ منطقة تخطيط محلية. إن مثل هذا الأمر يتطلب وفق القانون الإسرائيلي قيام اللجنة المحلية بتسليم برنامج تخطيط بلدي للمنطقة البلدية بأكملها خلال ثلاثة أعوام من صدوره. وحتى أيار/مايو ١٩٩٥، أي بعد أحد وعشرين عاماً، لم يكن قد تم تسليم برامج تخطيط القدس الشرقية بأكملها. ولعدم وجود خطة موافق عليها يكون من المستحيل الحصول على تصريح للبناء. ولذلك فليس هناك لدى عشرات الآلاف من الفلسطينيين أية إمكانية قانونية للبناء، أما إذا كانوا قد قاموا بالبناء بشكل غير قانوني فإنهم يتعرضون لدفع الغرامات الباهظة ولاحتمال هدم العقار الذي أشادوه.

إن إجراءات التخطيط والموافقة لبرامج تخطيط المدن في المناطق الفلسطينية كثيراً ما

---

(٢٨) المصدر نفسه.

تستغرق وقتاً طويلاً. فقد استغرقت إجراءات الحصول على الموافقة على برنامج تخطيط لبيت صفافا على سبيل المثال ما يزيد على ثلاث عشرة سنة (من تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٧ حتى كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠). من الواضح أن التأخير كان متعمداً. وفي حالة بيت حنينا وشعفاط، على سبيل المثال، صرح نائب رئيس البلدية ورئيس اللجنة المحلية آنذاك (في عام ١٩٨٧، وهو كاحيلا) قائلاً: «اليوم هذا أيضاً هو إطار عمل لخطة وليس مواصفات تفصيلية. وعندما تحدثت الخطة الأصلية عن ١٨,٠٠٠ وحدة سكنية، ظن بعضهم أن عملية البناء ستجري بشكل فوري، بينما الخطة تحدثت عن التخطيط لمدة قادمة تتراوح من خمسين إلى مائة عام»(٢٩).

ويتبين من دراسة برامج تخطيط المدن التي تم تحضيرها للفلسطينيين أنها تتجاهل النمو السكاني لهؤلاء، وأن هدفها هو منع الفلسطينيين من الاستفادة من القليل المتبقي لديهم من الأرض. قال مهندس المدينة في شباط/فبراير ١٩٩٣، خلال نقاش حول برامج التخطيط لبلدتي صور باهر وأم طوبا: «هناك قرار حكومي بالإبقاء على نسبة السكان العرب واليهود في المدينة بمعدل ٢٨ بالمئة من العرب و٧٢ بالمئة من اليهود. إن الطريقة الوحيدة لتحقيق هذه النسبة هي عبر القدرات الإسكانية. وعلى هذا الأساس يجري تحديد إمكانيات النمو، وتكون قدرة الاستيعاب معاملاً في هذا الصدد أيضاً»(٣٠).

يجري تحقيق الأهداف المحددة من خلال إجراءات متعددة منها:

(١) تخفيض عدد الوحدات السكنية المسموح بها في برنامج التخطيط. يمكن ملاحظة هذه القدرة الاستيعابية المنخفضة لأماكن السكن لدى مقارنتها بالقدرة الاستيعابية الإسرائيلية في المخططات. إن مساحة المخططات لصور باهر وأم طوبا، التي لم تحصل على الموافقة بعد، تبلغ ٣٦٠٠ دونم. وقد جرى تثبيت القدرة الاستيعابية للمساكن في المخطط بـ ٢٣٥٠ وحدة.

هذا يعني أن معدل كثافة الوحدات السكنية كما هو مخطط هو ٠,٦ وحدة سكنية للدونم الواحد. أما المخطط للمستوطنة اليهودية المجاورة هارهوما فهو تغطية مساحة ١٨٥٠ دونماً، وتحديد القدرة الاستيعابية للوحدات السكنية بـ ٦٥٠٠ وحدة سكنية، أي بمعدل كثافة مخطط يصل إلى ٣,٥ وحدة للدونم الواحد. ولكي يتم تخفيض القدرة الاستيعابية للوحدات السكنية في المناطق الفلسطينية، قامت سلطات التخطيط بتخفيض المساحة المخصصة لمباني الفلسطينيين والنسب المسموح ببنائها فيها إلى أقل قدر ممكن.

(٢) تقليص حدود المخططات. لقد أظهر البحث أن المخططين استخدموا مفهوم المناطق الخضراء عندما كان يتم حظر البناء. وتظهر الوثائق الخاصة بالبلدية فائدة هذه

---

(٢٩) المصدر نفسه.

(٣٠) المصدر نفسه.

المناطق الخضراء على مر السنين، وأن هذه المناطق الخضراء قد جرى استغلالها كطريقة لتحقيق أغراض سياسية ووطنية في ما يتعلق بالقدس. إن القصد الحقيقي منها هو في الواقع حرمان الفلسطينيين من حقهم في البناء على أراضيهم والإبقاء على تلك المساحات كاحتياطي للبنيان المخصص للسكان اليهود.

(٣) تخفيض نسب البناء بالإضافة إلى تخفيض المساحات المتوفرة للبناء. إن نسب البناء المحددة للفلسطينيين هي أقل بكثير منها في المناطق اليهودية. فخطة بناء حي إسرائيلي في قلب منطقة رأس العامود الفلسطينية تسمح بنسبة بناء تبلغ ١١٢ بالمئة وبأربعة طوابق، أما المخطط الخاص بالفلسطينيين في رأس العامود ذاتها فلا يسمح إلا ببناء نسبة ٥٠ بالمئة وبطابقين فقط.

ج ـ وضع الإقامة لفلسطينيي القدس

يقول المحامون الدوليون إن سكان الأراضي الخاضعة للضم يجب أن يُمنحوا الجنسية بشكل آلي من قبل الدولة التي قامت بالضم. ولا يعتبر سكان المنطقة الخاضعة للضم ملزمين بطلب الجنسية. غير أن الحكومة الإسرائيلية لم تكن لديها النية في تسجيل عشرات الآلاف من الفلسطينيين كمواطنين في إسرائيل، لأن هذا سيكون منافياً لأهداف الحكومات الإسرائيلية كلها والقيادة الصهيونية، والتي ترمي إلى زيادة عدد اليهود ونسبتهم في إسرائيل وتخفيض عدد الفلسطينيين الحاصلين على الجنسية ونسبتهم.

لذلك تركت الحكومة الإسرائيلية مسألة الجنسية لفلسطينيي القدس أنفسهم، علماً منها أن معظمهم سيرفضونها. فطلب الجنسية الإسرائيلية يعني قبول حقيقة الضم والاحتلال. واعتبرت الحكومة الإسرائيلية الفلسطينيين الموجودين في القدس خلال إحصاء عام ١٩٦٧ كمقيمين دائمين تبعاً للقوانين التي تحكم «الدخول إلى إسرائيل».

إن أي فلسطيني لم يكن موجوداً عند إجراء الإحصاء، وأي فلسطيني لم تصنفه الحكومة الإسرائيلية كمقيم دائم في القدس، بما فيهم الأزواج والأطفال والأقارب لمقيمين دائمين في القدس، عليه أن يتقدم بطلب لمّ الشمل العائلي لكي يتمكن من الإقامة هناك بشكل شرعي. أما إقرار منح لمّ الشمل أو رفضه فيعود إلى وزير الداخلية الإسرائيلي، وهو ليس ملزماً بتبرير الرفض.

هذا يعني أن الحكومة الإسرائيلية تعتبر الفلسطينيين المقيمين في بيوتهم وأراضيهم في القدس من مواطني دولة أخرى، ولكن يسمح لهم بالإقامة داخل إسرائيل إذا هم كانوا مستوفين لشروط معينة. إن هذا الترتيب يناسب مصالح الحكومات الإسرائيلية والأهداف القومية اليهودية في الحد من عدد السكان الفلسطينيين في القدس، بحيث لا يتعدى النسبة التي تم تسجيلها في إحصاء عام ١٩٦٧، وهي ٢٤ بالمئة.

يواجه الفلسطينيون المقيمون في القدس عدداً من المشاكل بسبب حالة الإقامة الدائمة هذه، ومنها:

(١) لا يزال عشرات الآلاف من الفلسطينيين وعائلاتهم الذين تم فصلهم عن القدس الشرقية نتيجةً لاحتلال عام ١٩٦٧ محرومين من حق العودة والسكن في بيوتهم.

(٢) استخدمت الحكومة الإسرائيلية المادة ١١ من قانون الدخول إلى إسرائيل لمنع الآلاف من الفلسطينيين من أهالي القدس من السكن في بيوتهم.

تنص المادة ١١ على ما يلي:

- [إذا كان المقيم الدائم] يعيش خارج إسرائيل (من ضمنها القدس) لمدة تزيد على سبع سنوات (ولهذا الغرض لا تعتبر الضفة الغربية وغزة جزءاً من إسرائيل).

- أصبح مقيماً بشكل دائم في دولة أخرى أو تقدم بطلب الحصول على جنسية دولة أخرى، فإنه معرض لفقدان وضعيته كمقيم دائم في إسرائيل.

- مسافراً إلى الخارج. والسفر خاضع لقيود بالنسبة إلى فلسطينيي القدس الشرقية، وعليهم الحصول على إذن خروج في أي وقت يرغبون فيه بالسفر إلى الخارج. والسفر عبر الأردن يتطلب إذناً خاصاً يبقى نافذاً لمدة ثلاث سنوات ويجدد كل سنة لثلاث سنوات أخرى. أما السفر عبر المطارات الإسرائيلية فيتطلب الحصول على وثيقة سفر تدعى «تذكرة مرور». هذه الإجراءات تقوم بها أجهزة المخابرات التي من حقها رفض إصدار هذه الوثائق.

- [إذا كانت المقيمة] لديها زوج ليس مقيماً دائماً. يرفض منح الزوج عادة إقامة دائمة، وبالتالي لا يسمح له بالالتحاق بزوجته للعيش في القدس. ونتيجة لهذه السياسة غير المكتوبة لم يكن أمام العديد من النساء الفلسطينيات خيار سوى مغادرة القدس.

- لديها طفل والده غير حاصل على إقامة دائمة. في مثل هذه الحالات يواجه الأطفال عادة صعوبات كبيرة لكي يتم تسجيلهم كمقيمين دائمين. بالإضافة إلى ذلك، فإن الأطفال الذين يولدون خارج إسرائيل (بما في ذلك الضفة الغربية وغزة) لا يحق لهم الحصول على الإقامة الدائمة حتى لو كان كلا الوالدين من حملتها. في مثل هذه الحالات يجب على الأهل التقدم بطلبٍ للمّ الشمل.

يتضح هنا أن الأهداف الإسرائيلية في القدس الشرقية تتضمن تحقيق السيطرة اليهودية على كل جزء منها، والضغط على الفلسطينيين للانتقال إلى ما وراء حدود المدينة. وقد استخدمت أنواع متعددة من السياسات لتحقيق هذه الأهداف وتكللت هذه الجهود بالنجاح إلى درجة كبيرة: إن أكثر من ٥٠,٠٠٠ فلسطيني من القدس الشرقية يسكنون الآن في الضفة الغربية. وتتنوع أدوات السياسة الإسرائيلية غير أنها تعتمد في الغالب على نقص السكن، وإهمال المناطق الفلسطينية، والمشاكل المتعلقة بالإقامة الدائمة.

كما استخدمت إجراءات أخرى على مر السنين تتضمن التالي:

(١) ضريبة البلدية (ضريبة ارنونا): يدفع الفلسطينيون ٢٦ بالمئة من كلفة الخدمات

البلدية ولا يتلقون سوى ٥ بالمئة من هذه الخدمات. وهناك أكثر من ٥٥ بالمئة من الفلسطينيين في القدس يتخلفون عن دفع هذه الضريبة، وقد غادر المدينة الكثير منهم بسببها. وعلى النقيض من ذلك يتم تشجيع المستوطنين الجدد على العيش في القدس بإعفائهم من هذه الضريبة لمدة خمس سنوات.

(٢) **التأمين الوطني**: يحق للفلسطينيين المقيمين في القدس الحصول على التأمين الوطني. في عام ١٩٧٣ صدر قانون يضمن دفوعات التأمين الوطني لجميع الحاصلين على بطاقات هوية إسرائيلية، حتى لو كانوا يعيشون خارج القدس، طالما كانوا يدفعون مستحقات التأمين الوطني. إلا أن هذا الحق استخدم لدفع الناس إلى مغادرة القدس. ففي عام ١٩٨٤ بدأ مكتب التأمين الوطني بتغيير سياساته: فالأطفال الذين ولدوا بعد مغادرة والديهم للمدينة حرموا من الحصول على التأمين. أعقب ذلك بوقت قصير وقف الدفع لجميع مقيمي القدس وعائلاتهم ممن انتقلوا إلى القرى المجاورة. هذا وقد تقرر مؤخراً استئناف دفوعات التأمين الوطني.

(٣) **رفض تجديد بطاقات هوية القدس**: لم يعطَ الكثيرون من فلسطينيي القدس بطاقات هوية لأنهم كانوا يسكنون خارجها. هذه الأفعال والسياسات لا يتم الإعلان عنها عادة ولا يعرف الناس بأمرها إلا حين يتوجهون لتجديد بطاقات هوياتهم لسبب من الأسباب كتلف البطاقة أو فقدانها أو مصادرتها من قبل الجنود على الحواجز التفتيشية، وفي بعض الأحيان تعلن السلطات الإسرائيلية عن ضرورة تجديد بطاقات الهوية.

(٤) تقوم الحكومة الإسرائيلية وبشكل متزايد بتحويل مرتجعات ضريبة الدخل الخاصة بحملة الإقامة الدائمة في القدس ممن انتقلوا للعيش في الضفة الغربية إلى مكاتب الضفة الغربية، بدلاً من تحويلها إلى مكاتب القدس الشرقية. وقد أدى هذا الأمر وبشكل تدريجي إلى انتقال فلسطينيي القدس منها.

(٥) خلال حرب الخليج في عام ١٩٩١ فرضت إسرائيل إغلاقاً عسكرياً على الضفة الغربية وقطاع غزة. هذا الأمر منع الفلسطينيين من خارج القدس من الدخول إلى المدينة. وفي آذار/ مارس ١٩٩٣ فرضت الحكومة الإسرائيلية إغلاقاً عسكرياً آخر، ويحتاج الفلسطينيون حتى الآن إلى تصريح صادر عن مكاتب الإدارة المدنية من أجل دخول المدينة. إذن ففلسطينيو القدس معزولون عن أقاربهم. وقد أعطي الأزواج تصاريح صالحة لمدة ثلاثة أشهر، لكن يجب عليهم مغادرة المدينة عند الغروب.

خامساً: المستقبل

يتوقع البرنامج الفلسطيني لتنمية الاقتصاد الوطني الفلسطيني أن يقوم قطاع الإنشاءات بقيادة البرنامج التنموي، ويشدد على دور القطاع الخاص في مثل هذا البرنامج. إن التجارب في العالم تؤيد مثل هذه الرؤية. إن على القطاع العام أن يلعب دوراً مسانداً لضمان نماء القطاع الخاص بالشكل الملائم.

من هذا المنطلق فإن على استراتيجية الإسكان الفلسطينية أن تركز على تسهيل الإسكان التنافسي كآلية أساسية لتحقيق الأهداف الوطنية للإسكان. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه لا يمكن تنفيذ استراتيجيات خاصة بالإسكان بشكل معزول، بل يجب أن يتم تنسيقها مع الاستراتيجيات والخطط الاقتصادية والاجتماعية الأخرى كلها. في ما يلي عرض لأهداف الاستراتيجيا الإسكانية والآلية المقترحة لتحقيقها مع وصف موجز لمؤسسات الإسكان القائمة.

١ ـ أهداف الإسكان

إن الغاية العريضة من التنمية الإسكانية في فلسطين هي توفير المسكن اللائق بكلفة يمكن تحملها من قبل جميع المواطنين مع الأخذ في الحسبان الاعتبارات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والجغرافية. إن من الممكن تسهيل تحقيق ذلك من خلال سياسات وإجراءات قصيرة الأمد وطويلة الأمد.

من الواضح أنه من الضروري وجود قوى عاملة تتمتع بالمهارات اللازمة في التخطيط والهندسة والإدارة والتقانة والإنشاء والصيانة لكي نتمكن من تحقيق الهدف الإسكاني المعلن. بالإضافة إلى ذلك، من الضروري إيجاد مجموعة من المؤسسات القادرة على القيام بالتخطيط والإدارة وتمويل الأنشطة العملياتية اللازمة من أجل تنفيذ البرامج والمشاريع الإسكانية بشكل سليم واقتصادي وضمن جدول زمني مناسب أيضاً.

وينبغي أن تأخذ أهداف استراتيجية الإسكان الفلسطينية بعين الاعتبار المجال الواسع من متطلبات تنمية القطاعات وما بين القطاعات، والتي يجب اختبار ما تم إنجازه فيها خلال فترة التنفيذ.

تتضمن الأهداف الرئيسية للاستراتيجيا ما يلي:

- توفير مسكن لائق بتكلفة يمكن تحملها لجميع فئات الدخل.
- توفير برامج إسكان شعبي لتلبية احتياجات ذوي الدخل المنخفض.
- المساعدة على تحسين شروط السكن في المباني القائمة.
- تسهيل توفر العرض الكافي لتلبية الطلب المتزايد الناجم عن الأزواج الشباب والعدد المتزايد من السكان والفلسطينيين العائدين.
- تسهيل البنية التحتية الضرورية للتنمية الإسكانية.
- تسهيل إطار العمل القانوني اللازم لتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في الإسكان.
- توسيع سوق الأراضي في جميع المدن الرئيسية والمراكز الحضرية لجعل تحمل تكاليف الأرض أمراً ممكناً.

ـ تشجيع الاستخدام الكفوء وإنتاج مواد البناء محلياً.

ـ المساعدة على تأسيس مؤسسات التسليف اللازمة لخدمة فئات الدخل كافة من خلال برامج تمويلية متعددة.

ـ إعادة تنشيط الروح المجتمعية والتعاونية في مجال الإسكان.

ـ المحافظة على التراث المعماري الفلسطيني.

ـ إعادة رسم الحدود للمدن والبلدات وتخطيط وتنظيم المناطق بهدف السماح بالتوسع الأفقي والعمودي في الإسكان.

ـ تشجيع تصنيع قطاع الإنشاءات بشكل يؤمن الفاعلية وخفض التكاليف.

ـ تزويد هذا القطاع بالعمالة الماهرة المطلوبة.

٢ ـ الآليات والإجراءات

من الواضح أن العمل المطلوب ضخم جداً، وخصوصاً في ظل الآمال الكبيرة لدى الفلسطينيين. بالإضافة إلى ذلك، فإن العودة المتوقعة للآلاف من الناس ستشكل ضغطاً كبيراً على المساكن وبشكل خاص في المدن. كذلك فإنه من غير المتوقع أن تتمكن صناعة الإنشاءات بقدراتها الحالية على التجاوب بشكل فعال مع الارتفاع الحاد في الطلب على المساكن. والمطلوب هو اتخاذ إجراءات سريعة لتأمين الإقامة لهؤلاء العائدين.

ويتعين على الآليات المستخدمة أن تشدد على دور القطاع الخاص وأن تعطي القطاع العام دوراً مسانداً. وعليها أن تعتمد على مؤسسات عامة وخاصة، وعلى منظمات أهلية كالتعاونيات، وعلى مجلس الإسكان الفلسطيني. وينبغي أن تعطى البلديات ولجان المناطق دوراً رئيسياً في التخطيط والتنفيذ. ويجب إعطاء مزيد من الاهتمام بالتنسيق بين مؤسسات الإسكان والمؤسسات الأخرى الاقتصادية والاجتماعية. وفي ما يلي اقتراحات مصنفة على أساس إجراءات قصيرة الأمد وطويلة الأمد.

٣ ـ الإجراءات القصيرة الأمد

ـ من الحيوي والضروري القيام بتقدير دقيق للاحتياجات السكنية ولقدرات وإمكانيات قطاع الإنشاءات. يجب أن يتضمن هذا التقدير توفر الطاقة والمياه بكميات كافية.

ـ من الضروري تبني استراتيجية تنمية ريفية واضحة لكي نتجنب حدوث هجرة موسعة باتجاه المدن.

ـ من الضروري تأسيس بنك إسكان فلسطيني فوراً وتشجيع المصارف التجارية على المشاركة في تمويل الإسكان.

- من الأساسي إيجاد إطار للعمل القانوني المناسب لتنظيم حقوق الملكية وقواعد البناء وعقود الإيجار.

- من الضروري تحسين البنية التحتية القائمة وإنشاء غير الموجود منها.

- من الضروري توفير بعض الدعم المالي الحكومي لمشاريع الإسكان الخاصة بالفئات الفقيرة والتعويض على الأشخاص الذين هدمت بيوتهم على أيدي السلطات الإسرائيلية.

- من الضروري تشجيع الإسكان التعاوني، وينبغي أن تتخذ البلديات المحلية والمجالس القروية ولجان المناطق دوراً قيادياً في تخطيط هذه المشاريع وتنفيذها.

٤ ـ الإجراءات الطويلة الأمد

- تنفيذ برنامج تدريب مهني متعلق بالبناء.

- وضع خطة شاملة لتنمية صناعة الإنشاءات وإنتاج مواد البناء، ويجب أن تتضمن مثل هذه الخطة بناء مصانع الأسمنت والحديد الصلب.

- يجب مراجعة وتحسين تخطيط وحدود المدن والبلدات والقرى من أجل ملاءمة الاحتياجات السكنية والظروف السياسية والتنموية الجديدة.

- يجب تبني سياسة خاصة بإسكان العائلات ذات الدخل المنخفض، على ألا تحيد عن مقاييس الانصاف والحد الأدنى للتكلفة.

- يجب إقامة المباني والمرافق العامة اللازمة لتمكين استراتيجية الإسكان من الدخول قيد التنفيذ.

- يجب تنفيذ برنامج يهدف إلى المحافظة على التراث المعماري الفلسطيني، على أن يتم هذا بالتنسيق مع الأوقاف والمؤسسات السياحية.

٥ ـ المؤسسات الإسكانية

تميزت الفترة الممتدة منذ عام ١٩٦٧ (أي منذ الاحتلال الإسرائيلي) بغياب كلي للمؤسسات الإسكانية، وكان الشكل الوحيد المنظم هو التعاونيات الإسكانية التي جرى عرض أنشطتها ودورها سابقاً. وجاءت اللجنة المشتركة لتمثل أول محاولة جدية لتقديم الخطط والتمويل الخاصة بأنشطة التنمية الفلسطينية. إن المؤسسة التي لم تزل قائمة منذ عام ١٩٤٨ هي وكالة الغوث، وهي المسؤولة عن حياة اللاجئين في المخيمات. ولقد قامت بالتخطيط والإشراف على مشاريع الإسكان في هذه المخيمات. وإلى حين حل مشكلة اللاجئين، يتوقع أن تستمر الوكالة بلعب دور رئيسي في تلبية احتياجات اللاجئين، بما فيها الإسكان. ويتعين أن يتم تنسيق أنشطة وكالة الغوث مع السلطة الوطنية الفلسطينية لضمان تكاملها في استراتيجية إسكان وطنية.

في عام ١٩٩١ تألف مجلس الإسكان الفلسطيني كمنظمة فلسطينية غير حكومية،

وفي عام ١٩٩٤ تأسست أول وزارة إسكان فلسطينية كجزء من أول سلطة فلسطينية في غزة وأريحا.

٦ ـ مجلس الإسكان الفلسطيني

تأسس مجلس الإسكان الفلسطيني في عام ١٩٩١ كمؤسسة لا تتوخى الربح يديرها ستة وعشرون عضواً، وتنتخب الجمعية العامة مجلس المدراء الذين يقومون بوضع السياسات والتصاميم لاستراتيجية تنمية إسكانية قصيرة الأمد وطويلة الأمد.

وفي تموز/يوليو ١٩٩٢ وقع ممثلون عن المجلس وعن اللجنة الأوروبية اتفاقاً يقضي بمنح ٢٩ مليون وحدة نقدية أوروبية (ECU) (أي ٣٦ مليون دولار) للمجلس. هذا الأمر سمح بانطلاق أول خطوة فلسطينية نحو بناء إسكان «عام» في الضفة الغربية وغزة.

والهدف الرئيسي لمجلس الإسكان هو إيجاد حلول عملية لمشكلة الإسكان. وتتضمن الأهداف التفصيلية دراسة جوانب مشكلة الإسكان كافة للوقوف على حجمها بدقة؛ اقتراح استراتيجية إسكان وطنية؛ استخدام التقنيات الحديثة في التخطيط والبناء؛ المساعدة على تأسيس بنك إسكان فلسطيني؛ تشكيل مجموعات ضغط لدى المجتمع الدولي لإقناعه بتمويل مشاريع إسكانية في الأراضي الفلسطينية؛ وتطوير وتشجيع القطاع الخاص.

ومنذ حزيران/يونيو عام ١٩٩٥، وقع مجلس الإسكان اتفاقيات عديدة للمساعدات مع دول مختلفة. هذه الاتفاقيات تتضمن التالي:

أ ـ مساعدات الاتحاد الأوروبي

تم توقيع اتفاقيتين مع الاتحاد الأوروبي؛ الأولى (كما سبق) تقضي بمنح ٢٩ مليون وحدة نقدية أوروبية (٣٦ مليون دولار) لبناء ١٢٠٠ وحدة سكنية مقسمة بالتساوي بين الضفة الغربية وغزة، والثانية تم توقيعها في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤ وتقضي بمنح ١٠ ملايين وحدة نقدية أوروبية (١١,٥ مليون دولار) لمجلس الإسكان من أجل دعم وتشجيع برامج الإسكان.

ب ـ مساعدات الولايات المتحدة

بلغت قيمة المساعدات الأمريكية الكلية للإسكان في الأراضي المحتلة ٢٥,٥ مليون دولار، وقد توزعت المنحة على خمسة برامج يقوم مجلس الإسكان بتنفيذها.

ج ـ المساعدات اليابانية

ساهمت الحكومة اليابانية بمبلغ ١٠ ملايين دولار لبناء ٢٥٦ وحدة سكنية في قطاع غزة للشرطة الفلسطينية، وتم التوقيع على الاتفاقية من قبل الحكومة اليابانية والسلطة الوطنية الفلسطينية في غزة في آب/أغسطس ١٩٩٤. ويقوم مجلس الإسكان بالإشراف

على تنفيذ المشروع بالتعاون مع برنامج التنمية للأمم المتحدة (UNDP).

هناك ستة مشاريع إسكان تحتوي على ٦٠٦ شقق قيد الإنشاء في غزة. ومن المخطط كذلك بناء ١٦٠ شقة في غزة وهي بانتظار التمويل. وهناك في الضفة الغربية ٢٢٧ وحدة يجري بناؤها في مناطق مختلفة. ويتوقع أن يرتفع العدد الإجمالي عام ١٩٩٥ إلى ٥٩٤ وحدة، ومن المخطط بناء ثلثي هذه الوحدات في المناطق الريفية. ولم يتمكن مجلس الإسكان من البناء في القدس نتيجة للسياسة الإسرائيلية السائدة. ويقوم المجلس بدراسة بدائل أخرى.

٧ ـ وزارة الإسكان

من المؤمل أن تقوم الوزارة بدعم القطاع الخاص من خلال تسهيل أطر العمل القانونية والبنيوية، ومن خلال دعم مؤسسات التمويل والتسليف وتمويل برامج الإسكان الخاصة بالفئات الأكثر فقراً. ويتوقع أن تقوم الوزارة بتنسيق أعمال مجلس الإسكان والتعاونيات الإسكانية ووكالة الغوث والقطاع الخاص.

٨ ـ التعاونيات الإسكانية

إن حركة الإسكان التعاوني الفلسطينية هي أقدم إطار مؤسساتي ساعد في تنمية قطاع الإسكان. هناك ما يزيد على مائة تعاونية إسكانية سجلت في الضفة الغربية وغزة. وقد بدأت التعاونيات الإسكانية بالظهور في غزة خلال العامين الأخيرين.

لم تكن تجربة هذه المؤسسات منذ عام ١٩٦٧ مشجعة، لأسباب عديدة، إلا أن المبادئ التي تحكم هذه التعاونيات، والتي تعتمد على العمل المجتمعي بالأسلوب الجماعي، تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الثقافة والمجتمع الفلسطينيين. وقد قامت الهيئات الدولية مثل «Habitat» بتشجيع مثل هذه الممارسات الاجتماعية في كثير من الدول النامية. لذلك لا يمكن للتعاونيات الإسكانية الفلسطينية أن تلعب دوراً مهماً جداً، إذا قام مسؤولوها وأعضاؤها بتبني رؤية جديدة تركز على التنمية أكثر من تركيزها على الجانب الخيري.

سادساً: استنتاجات وتوصيات

تظهر هذه الدراسة أن السبب الرئيسي لأزمة السكن الفلسطينية بدأ منذ حوالى مائة عام مع بداية الهجرة الصهيونية إلى فلسطين، والتي نتج منها قيام دولة إسرائيل. وقد أدى احتلالها لسبع وسبعين بالمئة من أرض فلسطين عام ١٩٤٨ إلى انتقال ما يزيد على ٨٠٠,٠٠٠ فلسطيني إلى العيش في المخيمات في الضفة الغربية وغزة والأردن ولبنان وسوريا. إن هذا شكل بداية أزمة السكن في الضفة الغربية وغزة.

في عام ١٩٦٧ احتلت إسرائيل باقي أراضي فلسطين فهرب مئات الآلاف من

الفلسطينيين إلى الأردن. لقد دمرت السياسة الإسرائيلية عقب الاحتلال مظاهر الحياة الفلسطينية بأجمعها وتأثر قطاع الإسكان تأثراً شديداً. لقد كان للسياسات الإسرائيلية أثر كبير في الإسكان والإنشاءات. وتضمنت هذه السياسات:

- مصادرة الأراضي.
- وضع القيود على استخدام الأراضي المتبقية.
- منع إنشاء مصانع مرتبطة بقطاع الإنشاءات.
- هدم منازل الفلسطينيين المشاركين في المقاومة الفلسطينية.
- إغلاق المصارف ومؤسسات التسليف.

ومن العوامل الداخلية التي ساهمت في أزمة الإسكان غياب استراتيجية إسكان وطنية والافتقار إلى مصادر التمويل وإلى المهارات التخطيطية والإدارية، بالإضافة إلى المشاكل المتعلقة بمواد البناء.

يتميز السكن في الضفة الغربية وقطاع غزة بكثافة إشغال مرتفعة للغرف، وبعدم وجود مرافق سكنية ملائمة. وتظهر البيانات المتوفرة أن ٨٣ بالمئة من البيوت في الضفة الغربية و٨٧ بالمئة من البيوت في قطاع غزة تحتوي على ما معدله ثلاث غرف أو أكثر. وبمرور السنين أصبحت المساكن أكثر اتساعاً بشكل عام.

أما بالنسبة إلى الإشغال والازدحام الشديد، فتظهر البيانات المتوفرة أنه في عام ١٩٧٥ كان نحو ٧٧ بالمئة من الأسر في الضفة الغربية و٧٦ بالمئة من الأسر في غزة يقطنون في وحدات سكنية بمعدل شخصين أو أكثر للغرفة الواحدة. وفي عام ١٩٨٩ كان نحو ٣٠ بالمئة من الأسر في الضفة الغربية و٣٤ بالمئة من الأسر في غزة تعيش في بيوت بكثافة ثلاثة أشخاص أو أكثر للغرفة الواحدة. ومن الملاحظ أنه طرأ تحسن ملموس على توفر المرافق السكنية.

ويقدر أن الطلب الإجمالي على الوحدات السكنية في الضفة الغربية وغزة يبلغ نحو ٢٥٠,٠٠٠ وحدة سكنية، غير أنه، ونتيجة للتزايد السكاني والعودة المتوقعة لآلاف الفلسطينيين في أعقاب عملية السلام والحل المتوقع لمشكلة اللاجئين، فإن الطلب المستقبلي خلال الأعوام الخمسة المقبلة يقدر بنحو ١٨٠,٠٠٠ وحدة سكنية.

إن الهدف العام من التنمية الإسكانية في فلسطين هو توفير مسكن لائق بتكلفة يمكن تحملها من قبل المواطنين كافة، مع الأخذ بعين الاعتبار العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية والجغرافية. ومن الممكن تسهيل تحقيق ذلك عبر تبني سياسات قصيرة الأجل وطويلة الأجل. وينبغي أن تأخذ أهداف استراتيجية الإسكان الفلسطينية في الحسبان السلسلة الواسعة من المتطلبات التنموية للقطاعات وما بين القطاعات، ويتعين تحديد هذه الأهداف بشكل يسمح باختبار الإنجازات خلال التنفيذ.

المحور الأول

البنى المؤسساتية والتخطيطية وسياسات الإسكان

١ ـ الورقة المحورية: الحكومة المحلية والتطوير المؤسساتي والاداري لقطاع الإسكان

باتريك ويكلي(*)

خلاصة

تأخذ ورقة العمل هذه كنقطة انطلاق العبارة التي أكد عليها محمد زيارة المدير العام لوزارة الإسكان في فلسطين ألا وهي: «يكمن الحل لمشاكل الإسكان (في فلسطين) في تحقيق المشاركة المدنية وأساليب الاستمرارية والمساواة. وفي ما تنطوي المشاركة المدنية على إشراك جميع الأطراف على جميع الأصعدة، ينحصر دور الحكومة في توفير بيئة مساندة».

وتستعرض هذه الدراسة القضايا المختلفة التي عالجها المشاركون في المحور الأول من هذا المجلد، المعنون: **البنى المؤسساتية والتخطيطية وسياسات الإسكان**، وتقدم تلخيصاً للمواضيع التي يعالجها هذا المحور، وعلى وجه الخصوص القضايا التي تناولتها الأوراق الآتية: بناء المؤسسات (المحور الأول ـ ٢)؛ سياسات واستراتيجيات الإسكان الوطنية (المحور الأول ـ ٤، ٣ و٦)؛ الاحتياجات الإسكانية ومتطلبات الإسكان (المحور الأول ـ ٥)؛ دور السلطات المحلية ووظيفتها (المحور الأول ـ ٧)؛ والبنية المؤسساتية للتطوير الحضري (المحور الأول ـ ٨). وبالإضافة إلى ذلك تستند هذه الدراسة إلى المقالة الافتتاحية التي قدمها محمد زيارة حول وزارة الإسكان الفلسطينية، وإلى البحث الذي قدمه ستيفن مايو حول الأداء الإسكاني والاستراتيجيات الإسكانية في الضفة الغربية وقطاع غزة.

أولاً: السياق السياسي

ثمة توجه في العالم بأسره نحو بناء سياسات الإسكان العام على مبادئ المساندة والتمكين. ويتطلب ذلك تحولاً من المركزية في عمليات الإسكان والبنية التحتية التي تقوم

(*) مدير التنمية المدينية، جامعة لندن كولدج، لندن.

بها الحكومات الوطنية إلى تقديم الدعم اللازم لتمكين السلطات المحلية والقطاع الخاص والمجتمعات والأسر من القيام بالأدوار الرئيسية في انتاج مجمعات الإسكان وصيانتها وإدارتها.

ستكون قضية المساندة والتمكين الموضوع الرئيسي الذي ستعالجه قمة المدينة والذي سيعقده مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (هابيتات ٢) في اسطنبول في حزيران/يونيو عام ١٩٩٦. كما يشكل مبدأ المساندة والتمكين الأساس الذي يرتكز عليه جدول الأعمال رقم (٢١)، وهو برنامج الاستدامة البيئية، والذي تمخضت عنه قمة الأرض، أي المؤتمر الذي عقدته منظمة الأمم المتحدة حول البيئة في ريو دي جينيرو في عام ١٩٩٢. كما شكل المبدأ المذكور جزءاً مهماً من النقاش الذي دار خلال القمة الاجتماعية التي نظمتها منظمة الأمم المتحدة في كوبنهاغن في آذار/مارس ١٩٩٥.

يتطلب تبني أنموذجات جديدة في معظم البلدان التخلي عن كثير من التقاليد والاجراءات الراسخة المتعلقة بالسيطرة المركزية. كما تتطلب هذه العملية إلغاء كثير من القوانين والأنظمة والقيود المفروضة على جوانب متعددة من ميادين الأعمال والتمويل والتطوير البيئي. وتتطلب العملية أيضاً إعادة تحديد لدور القطاع العام وإصلاح البيروقراطية وإعادة تدريب الطواقم المهنية والفنية والإدارية. وتنطوي هذه الاصلاحات الهيكلية وإعادة النظر في كيفية سير الأمور على مشقة كبيرة تتطلب السير ضد التيار وقد تؤدي إلى إحباط معنوي، وهي أمور من الممكن للسلطة الوطنية الفلسطينية تلافيها بسهولة. كانت هذه نقطة أكد عليها عدد من الأوراق المقدمة حول هذا الموضوع.

وهنالك حجج متعددة تدعم السير وفق استراتيجية المساندة والتمكين في مجال الإسكان والإدارة البلدية في فلسطين. وتطرح هذه الحجج على ضوء التجربة الدولية في مجال الإسكان، واستجابةً للظروف الخاصة بالضفة الغربية وقطاع غزة. وترتكز الحجج كلها على فهم الإسكان كمساهم مباشر في الاقتصاد المحلي والوطني في آن واحد (المحور الأول ـ ٦)، وعلى أهمية معاملة الإسكان كسوق واحدة تضم في الوقت ذاته أسواقاً فرعية متعددة (المحور الخامس ـ ٢)، وكذلك على أهمية الإسكان للاستقرار الاجتماعي ولتعزيز القيم الثقافية وللتنمية المستدامة للمجتمع (المحور الأول ـ ٨).

ومع ذلك هنالك ميل إلى النظر إلى الإسكان كملجأ للعيش لا يعد منتجاً من الناحية الاقتصادية، وإلى التدخل الحكومي في توفير الإسكان للفئات المتدنية الدخل كوظيفة تؤدى لخير الناس ليس لها مردود اقتصادي. بيد أن البيوت في فلسطين، وخصوصاً بيوت الفئات ذات الدخل المتدني، هي ليست مجرد مساكن، بل مراكز لإنتاج السلع والخدمات المهمة لعدد كبير من المستهلكين في المجتمع المحلي وخارجه على حد سواء.

وقد غدا اليوم تأثير الإسكان الملائم في صحة العائلة أمراً مفهوماً وواضحاً تماماً،

وصار الآن تأثير الصحة الجيدة في الانتاجية الفردية والجماعية جلياً للعيان.

وترتبط أهمية السكن الآمن وعلاقة هوية مستخدمه به ومسؤوليته عنه بالرفاه الاجتماعي وباستقرار المجتمع، مما يسهم مباشرة في الانتاجية الاقتصادية. وتقدم أعمال البناء المنزلي مدخلاً إلى مجالات شتى من قطاع الانشاءات اعتباراً من تدريب الحرفيين والصناع إلى إنشاء شركات بناء ومقاولات صغيرة وتشغيل المرأة.

وقد أصبح الفرق بين قيمة الاستخدام وقيمة التبادل في مجال الإسكان واضحاً منذ أمد غير قصير. بيد أن مدى وجودهما جنباً إلى جنب في جميع نواحي قطاع الإسكان لم يلقَ التقدير حتى وقت قريب. وفي حين يجري إدراك الأهمية لسوق العقارات المنزلية في أوساط المجموعات الحضرية ذات الدخل العالي، فإن هناك ميلاً نحو النظر إلى مساكن ذوي الدخل المتدني، ولا سيما مساكن المستوطنات غير المرخصة رسمياً، بصفتها توفر المأوى لا كسلعة قابلة للتبادل. وقد أدى هذا الافتراض إلى إحباط كبير في أوساط القطاع العام، ولا سيما في ما يتعلق بما هو متصور من إساءة استخدام المعونات المالية العامة.

من الضروري بمكان اعتبار المساكن سلعة قابلة للمتاجرة في سلسلة من الأسواق الفرعية التي تشمل الشقق الفاخرة في وسط المدينة والفيلات في الضواحي، والمساكن القديمة في المدن والقرى التي غالباً ما يكون فيها أمكنة لمزاولة التجارة و/أو الصناعة، ومخيمات اللاجئين التي تديرها وكالة الغوث والتشغيل التابعة للأمم المتحدة (أونروا)، والمنازل الرئيسية في المستوطنات السكنية غير المرخصة رسمياً والتي ليس فيها إلا الحد الأدنى من الخدمات العامة، إلا أن من الضروري في المفهوم السياسي معرفة الروابط التي تجمع بين هذه الأسواق الفرعية ودرجة تجاوز كل منها الآخر، والطريقة التي تستجيب فيها هذه الأسواق للتغيرات التي تطرأ على الطلب الناشئ عن التغير الديمغرافي والاقتصادي، والكيفية التي تتأثر بها الأسواق المذكورة بفعل تغير في العرض في الأراضي والتسهيلات الائتمانية ومواد البناء والتغير في الضوابط المفروضة ضمن سياسة الإسكان.

يرتكز أساس أية استراتيجيا مساندة خاصة بإنتاج وحدات سكنية وبإدارة التطور في المجمعات السكنية على التعرف إلى الأدوار المختلفة، وعلى الذين يقومون بها على أقصى درجة من الفاعلية وإدراك أهمية ذلك. إن الأسر، كلاً على انفراد، بصفتها المستخدمة النهائية للمساكن، هي التي تلعب الدور الرئيسي في استراتيجية المساندة. هذا وهناك سلسلة واسعة من الوكالات والمؤسسات التي تقوم بدور التمكين أو الإسناد. وتقع هذه المؤسسات ضمن أربعة أصناف واسعة يشمل كل منها فئتين فرعيتين. ويتمتع كل من هذه الأصناف بخصائص مختلفة وبقدرات متباينة وهي نفسها، في بعض الأحيان، تحتاج إلى مساندة لتمكينها من عملها (المحور الأول ـ ٦). وهذه المؤسسات هي:

ـ **وكالات المساعدات الدولية:** المؤسسات المتعددة الأطراف (هيئة الأمم المتحدة

والبنك الدولي... الخ)؛ المؤسسات الثنائية [الطرف المانح والطرف المتلقي] (برامج المساعدات التي تنفذها دول بمفردها).

- **القطاع العام**: الحكومة المركزية (السلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة الإسكان)؛ الادارة المحلية (البلديات، مجالس القرى).

- **القطاع الخاص**: قطاع الصناعة والتجارة الرسمي وغير الرسمي.

- **قطاع المجتمع المحلي**: المنظمات الدولية والوطنية غير الحكومية والمجموعات والجمعيات المحلية. ولضمان تحقيق الفاعلية القصوى والكفاءة الاقتصادية لاستراتيجية الإسكان وتطوير المستوطنات، من الضروري أن يلعب كل من هؤلاء اللاعبين دور المساند الملائم له تماماً. وتنشأ معظم المشاكل وطرق استخدام الأموال بشكل غير اقتصادي التي تميز سياسات الإسكان العامة في أنحاء العالم من قرارات بشأن استخدام الموارد تتخذ على المستوى الخاطئ، أي على مستوى عال جداً.

إن تحديد المستوى الصحيح لصنع القرار وضمان وجود المؤسسات الملائمة في ذلك المستوى والتي تكون مؤهلة و/أو مدعومة بشكل كافٍ لاتخاذ القرار الذي هو من مسؤوليتها، هو جوهر المهمة التي تواجهها السلطة الوطنية الفلسطينية ووزارة الإسكان اليوم.

ثانياً: الموارد والقيود

إن المورد الرئيسي المتوفر في فلسطين هو الشعب، وفيه مجموعة صغيرة ذات مهارات مهنية عالية مع فئة من رجال الأعمال ومنظمي الأعمال البارزين. وتشكل التحويلات النقدية التي يرسلها الفلسطينيون العاملون في الخارج، على الأقل في المدى القصير، مصدراً مباشراً مهماً للاستثمار في مجال الإسكان وبناء المجمعات السكنية. وقد كان لهذه التحويلات النقدية أهمية كبيرة في الماضي (المحور الخامس - ٢)، ومن المتوقع أن تزداد هذه الأهمية مع استمرار عملية السلام. ويشكل الارتفاع في معدل المعونات الدولية والمعونات الفنية في أعقاب توقيع اتفاقية السلام مورداً مهماً وكبيراً في المدى القصير يجب استخدامه بعناية لضمان الاستفادة منه على المدى الطويل.

لا تتوفر أية إحصاءات دقيقة عن تعداد السكان الحقيقي في الضفة الغربية وقطاع غزة منذ عام ١٩٦٧ حين بلغ مجموع عدد السكان ٨٤٥,٠٠٠ نسمة في الضفة و٤٤٢,٠٠٠ نسمة في قطاع غزة. أما أدق تقدير حالي لهذا العدد فهو ٢,١٨٠,٠٠٠ نسمة. ومن المتوقع أن يرتفع هذا الرقم بحلول عام ٢٠٠٠، أي بعد أربع سنوات، إلى نحو ٢,٧ مليون نسمة، وذلك نتيجة للزيادة السكانية الطبيعية في هذه المناطق. هذا وينبغي إضافة ما بين مليون إلى أربعة ملايين فلسطيني إلى هذا التقدير لتغطية العدد المتوقع

عودته إلى الأراضي الفلسطينية من الدول المجاورة (كلمات الافتتاح ـ ٢).

وتشير التقديرات إلى أن نحو ٤٥ بالمئة من اجمالي السكان هم دون سن الرابعة عشرة، ونحو أقل من عشرة بالمئة فوق سن الخامسة والأربعين، وهذه نسب تحمل مضامين مهمة (كلمات الافتتاح ـ ٢). ويتوقع أن يخوض نحو نصف عدد السكان الاجمالي مرحلة تكوين أسر جديدة خلال السنوات العشر القادمة، وأن هؤلاء سيتطلبون عملاً يدر الدخل لإعالة هذه الأسر. إن هذا الأمر سيتطلب إيجاد المزيد من الأراضي والخدمات والقروض والمساعدات الفنية اللازمة لبناء منازل جديدة، كما سيطرح تحديات كبيرة يجب استباقها، وبالتوازي معالجة مشكلة النقص الحالية في عدد المساكن المناسبة، وهي المشكلة التي يتوقع أن تزيد حدتها مع رجوع عدد كبير من الفلسطينيين من الخارج.

بيد أن مايو يقدم برهاناً من شأنه أن يقلب موازين هذه التوقعات، فهو يوضح في دراسته أن معدل النمو الحالي في عملية البناء المرخص وغير المرخص يمثل نمواً سنوياً يصل مجموع انتاجه إلى نحو عشر وحدات سكنية جديدة لكل ألف وحدة سكنية قائمة، وهو معدل كاف لتلبية الزيادة الحالية والزيادة المستقبلية المتوقعة في المدى القصير في الطلب على الإسكان، علماً أن الباحث يتساءل أيضاً عن مدى استمرار معدل الاستثمار في بناء المساكن الجديدة بالمعدل الذي يطرحه.

وتتمحور المشكلة الرئيسية التي تواجهها السلطة الوطنية الفلسطينية حالياً حول ضعف أو غياب المؤسسات الفاعلة، وذلك نتيجة لسياسة الإهمال التي سادت خلال السنوات الثماني والعشرين الأخيرة والتي شهدت عراقيل كبيرة وتفكيكاً رهيباً للبنية التحتية.

يقول زحلان، على سبيل المثال، إنه بسبب عدم الاقتدار المؤسساتي، لم يجر، بعد مضي عامين على توقيع اتفاقية أوسلو، سوى التوقيع على مقاولات إنشائية مجموع مبالغها نحو ٥٨,٥ مليون دولار فقط. وقد ساعد على تفاقم هذا الوضع المتردي للإسكان النقص في الأراضي المطورة، وارتفاع تكاليف عملية البناء ذاتها، وقصور البنية التحتية اللازمة، وعدم وجود التمويل اللازم، وبشروط سهلة، لبناء المساكن ولتطوير البيئة.

ومع أن هذه المشاكل قد تمت معالجتها بتعمق في الأوراق المقدمة الأخرى، إلا أنه يجدر التعليق على كل ورقة منها تعليقاً عابراً بالنظر إلى أهميتها المحورية في دراسة المقترحات الاستراتيجية الآنية لاحقاً.

تشكل صعوبة الحصول على الأرض الملائمة وعلى الموافقة الرسمية على استخدامها مشكلة رئيسية حالياً، وعائقاً كبيراً أمام تطوير المناطق السكنية، ولا سيما في قطاع غزة حيث «لا توجد أية أرض خالية على الاطلاق»، كما يشير جنسن والعبد وتلفسن. هذا وإن ٢٧ بالمئة من الأراضي التي تملكها الحكومة يقع أكثر من نصفها داخل حدود

البلديات. وقد أدت التقييدات الصارمة التي فرضتها سلطات الإدارة المدنية الإسرائيلية على التخطيط والبناء، بالإضافة إلى التأخيرات البيروقراطية، إلى إحباط عملية تطوير الأراضي، كما أنها عملت كثيراً على رفع سعر الأراضي بشكل مفرط. وكانت النتيجة زيادة في قطاع الإسكان غير الرسمي أو غير المرخص (أو «غير القانوني»)، بحيث أصبح يشكل اليوم أكثر من ٨٠ بالمئة من مجموع البناء الجديد في قطاع غزة، ونحو ٦٥ بالمئة في الضفة الغربية (المحور الأول ـ ٢).

كما يشكل ارتفاع تكاليف البناء، والناجم عن ارتفاع أسعار مواد البناء التي يبلغ ثمنها أكثر من ٥٠ بالمئة من متوسط أسعارها الدولية (المحور الأول ـ ٣)، عائقاً آخر أمام عملية انتاج المساكن. ويرجع السبب في ذلك إلى أن نسبة عالية من المواد الداخلة في عملية البناء تستورد من الخارج ويصل مجموعها إلى نحو ٧٠ بالمئة من المواد والمكونات المستخدمة في البناء.

أما القدرة على الحصول على خدمات البنية التحتية المحلية في أنحاء الأراضي الفلسطينية، فهي جيدة بوجه عام مقارنة بالدول الأخرى المجاورة في المنطقة. ومع ذلك، يوضح مايو أن هنالك حاجة إلى استثمار ضعف مجموع الأموال التي تصرفها منظمة الأونروا على البنية التحتية في فلسطين والتي يصل مجموعها إلى نحو ٢٠ دولاراً للفرد الواحد في السنة الواحدة، والأموال الأخرى التي تُصرف على البنية التحتية بحيث يكون المجموع العام نحو ٥٥ دولاراً للفرد الواحد في السنة الواحدة، أي استثمار ١١٠ دولارات للفرد الواحد سنوياً، وذلك لتوفير بنية تحتية كافية.

بالاضافة إلى ذلك، يجب الأخذ بعين الاعتبار أن هذه التقديرات لا تأخذ في الحسبان الحاجة إلى توسيع نظام البنية التحتية القائم، والتي يفرضها النمو السكاني المتوقع حدوثه.

أما العائق الرابع الذي يواجهه قطاع الإسكان فيتعلق بالافتقار الكلي إلى تمويل عملية تطوير الإسكان، وذلك نتيجة للقيود الشديدة التي فرضتها سلطات الادارة المدنية الإسرائيلية على القطاع المصرفي الفلسطيني. وعلى الرغم من أن السلطات الإسرائيلية سمحت للمصارف الأردنية والمصرية بفتح فروع لها في الأراضي الفلسطينية، بحيث عملت كحلقة وصل للودائع من المدخرات، إلا أنها لم تسمح لهذه المصارف بالحصول على ضمانات كافية للدخول في أية ترتيبات إقراض طويل الأمد، وهي ضرورية لبناء الإسكان.

لذلك، فإن على أية سياسة ترمي إلى تطوير القوانين والإجراءات والمؤسسات المتعلقة بقطاع البناء معالجة هذه القضايا والعوائق الرئيسية التي تواجهها عملية تطوير قطاع الإسكان في فلسطين، هذا بالاضافة إلى ضرورة معالجة المشاكل الكثيرة جداً التي تواجهها

السلطة الوطنية الفلسطينية ووزارة الإسكان في ما يتعلق بإعادة الإعمار في المناطق الحضرية والريفية.

ثالثاً: الأهداف الاستراتيجية

تنطوي عملية تطوير الحكومة المحلية وادارة الإسكان في سياق سياسة الإسناد والتمكين على أكثر من مجرد وضع اجراءات جديدة، إذ إنها تتطلب تصميم مؤسسات جديدة تتمتع بطواقم فاعلة وتمتلك المعدات اللازمة. وستكون هذه العملية أسهل تحقيقاً مما هو الحال في دول عدة، وذلك لعدم وجود مؤسسات فاعلة في الأراضي الفلسطينية، وبسبب الاجماع على ضرورة إزالة البلبلة الناشئة عن التقاليد الموروثة من إدارات العهد العثماني والانتداب البريطاني والسلطات الأردنية والإسرائيلية وما تركته من تشريعات (المحور الأول ـ ٣). في الوقت ذاته، لن تكون عملية تطوير النظام الجديد وترسيخه عملية سهلة لمجرد عدم وجود القدرة المؤسساتية اللازمة لها.

ويوضح مايو بجلاء تام الخصائص التي يجب أن يتمتع بها أي قطاع فعال للإسكان، وذلك من وجهة نظر أي من اللاعبين الخمسة الرئيسيين، وهم: ١ ـ المستهلك والمستخدم للإسكان؛ و٢ ـ منتجو الإسكان (من القطاع الخاص)؛ و٣ ـ مؤسسات تمويل الإسكان الخاصة؛ و٤ ـ الحكومة المحلية؛ و٥ ـ الحكومة المركزية.

وتصف القائمة التي يضعها مايو الظروف التي تمكن كلاً من هؤلاء اللاعبين من لعب دوره بشكل مرض جداً وعلى أقصى درجة من الفاعلية. كما تضع القائمة أهداف صنع السياسة ورسم الاستراتيجيا، مما يجب على جميع الأطراف المعنية بهما تمحيصهما بعناية.

على أن مايو نفسه يقول إن الأغراض غير متسق بعضها مع بعض، إذ إن أهداف بعض اللاعبين تتناقض مع أهداف اللاعبين الآخرين، أما حل هذه المسائل فيتم عبر العملية السياسية الخاصة بوضع الأولويات.

إن الحاجة إلى تسهيل عمل سوق الإسكان التي يديرها القطاع الخاص في فلسطين هي جوهر قائمة الأهداف والملاحظات الاستراتيجية والمقترحات التي يقدمها الباحثون/ المشاركون، على أن يتم هذا التسهيل على نحو يساهم في النمو والتطوير الاقتصادي القومي العام.

ويقوم مايو بعد استعراضه لوضع الإسكان في الأراضي الفلسطينية جهد استطاعته، نظراً إلى غياب معلومات دقيقة كافية، بمقارنة على المستوى الدولي بالدول المجاورة في المنطقة، فيتوصل إلى أهداف استراتيجية أولية، لكن مهمة في الوقت ذاته، حول ما يتوجب عمله على مستوى القرار السياسي.

وبوجه عام، تسعى قائمة الأهداف التي يضعها مايو إلى تخفيف حدة التشوه القائمة

في ميدان تكاليف الإسكان، وذلك عن طريق خفض كلفة شراء المساكن وزيادة مستوى الايجارات، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الانفاق على البنية التحتية والتي ستنعكس بدورها على أسعار مخفضة للأراضي التي تصل إليها الخدمات الرئيسية، والتي ستتسبب كذلك في خفض معدلات الاستثمار إلى مستوى يمكن المحافظة عليه بصورة أفضل. وسينطوي ذلك أيضاً على إلغاء قوانين السيطرة على الإجارات أو التقليل من القيود التي تفرضها، وذلك بصورة لا تخلق صعوبات جديدة أمام فئات الشعب المحتاجة. كما يجب إجراء تخفيض كبير في مقدار الإسكان غير المرخص، وذلك عن طريق اعطاء ضمانات بشأن ملكية الأراضي والاعتراف بالمباني القائمة عليها.

ويشكل تنظيم مخيمات اللاجئين أولوية عاجلة، كما يجب إنشاء سوق للرهن العقاري لخلق فرص للحصول على قروض طويلة الأجل للإسكان بشروط ميسرة.

لم تعطَ حتى الآن تلك المجموعات التي لا تتمتع بسبب الفقر بفرصة الوصول إلى سوق الإسكان المرخص الذي يقدمه القطاع الخاص، لم تعط أهمية كافية، كما أن النواحي الاجتماعية والادارية المتعلقة بإنتاج الاسكان وصيانته، والتي لا تستجيب بصورة مباشرة لمتطلبات السوق، مثل عمليات صنع القرار الجماعية أو التمثيلية، لم تولَ القدر اللازم من الاهتمام.

إن هذه أمور تتطلب فحصاً دقيقاً لمستويات الحكم المحلي المختلفة والعلاقات التي تربطها بعضها ببعض والعلاقات التي تربطها بالحكومة المركزية (المحور الأول ـ ٦).

ويوضح زيارة أن لطبيعة الحكومة والإدارة المحلية أهمية محورية في فلسطين، إذ إن للمجالس البلدية والقروية دوراً مهماً في إدارة الإسكان وإيصال الخدمات، بحيث إنها تشكل حلقة وصل بين توجيهات السلطة الوطنية الفلسطينية والوزارات، وتعمل على نقل هذه التوجيهات إلى أرض الواقع من قبل مؤسسات القطاع الخاص والمجتمعات الخاصة. بيد أن السلطات المحلية هي أضعف المشاركين في ما يجري وأكثرها شعوراً بالاحباط بعد ربع قرن من الإدارة المدنية الإسرائيلية. لذلك، فإن من أهم الحاجات الملحة في ميدان قدرة المؤسسات على البناء هي إعادة تعريف دور الحكومة والإدارة المحلية (المحور الأول ـ ٨) وأسلوب عملها الذي يمكنها من القيام بهذا الدور.

ومن الضروري بمكان أن تتجاوب الحكومة المحلية مع الحاجات المحلية المتغيرة، أي أن تتمتع بالمرونة، وأن تعمل في الوقت ذاته كوسيلة أساسية لتنفيذ السياسة الوطنية على النطاق المحلي، أي أن تتمتع بالقدرة على التنظيم. وقد يبدو هذان الدوران لأول وهلة متناقضين، إلا أنه، وفي سياق أنموذج الإسناد والتمكين الذي يعتمد على نزع السلطة وجعلها في أدنى مستوى فعلي من مستويات صنع القرار، تصبح قدرة السلطات المحلية على الاستجابة أمراً مركزياً للسياسة الوطنية (المحور الأول ـ ٦).

إن التحول في المفاهيم المطلوب من أجل الإحاطة بالفرق بين السياسة التقليدية المبنية على العطاء والسيطرة، والسياسة الحديثة المبنية على التمكين والإسناد، يعتمد على فهم الفروق القائمة بين التطوير المفروض من أعلى، وذلك الذي يتم دعمه من قبل الجهات العليا في الوقت الذي يسمح له فيه بالنهوض من أسفل إلى أعلى.

إن التطوير المفروض من أعلى إلى أسفل يقيس النجاح من حيث الأهداف التي يتم رسمها بصورة مركزية، والأداء المهني والكفاءة الفنية، وأهداف المؤسسة عوضاً من متطلبات الزبون؛ وكذلك من حيث القدرة على تحقيق الأهداف المتعلقة بالمصاريف. ويميل التطوير المفروض من أعلى إلى أسفل إلى استبعاد بعض الجهات المعنية بالإسكان ومنعها من المشاركة، ويؤدي في بعض الأحيان إلى عدم القدرة على التعامل مع الأزمات التي قد تنشأ أو مع شحة الموارد. وكثيراً ما يقوم المسؤولون بإخفاء عجزهم خلف التذرع بالإجراءات والمعايير القانونية ومبادئ الممارسة.

أما التطوير من أسفل إلى أعلى، فيقيس النجاح من حيث القدرة على تلبية الطلب واغتنام الفرص، والفعالية في حل المشاكل، وعدد الناس الذين يتم دعمهم وخدمتهم. ويجري التوصل إلى القرارات عن طريق التفاوض. إن هذا يعني اللامركزية في تولي المسؤولية وتحويل الصلاحيات إلى أسفل السلم من مراتب المنظمات غير الحكومية والمجتمعات المحلية. وقد يعتبر ذلك أنه فقدان للسيطرة على زمام الأمور والتعرض للمخاطر، الأمر الذي يؤدي إلى خسارة مقام المركز وخلق القلق الشخصي. ويترتب على التطوير المذكور الدخول في ترتيبات تعاقدية مع القطاع الخاص التي قد تجعل المسؤولين والأفراد أكثر تعرضاً إلى الفساد، كما أنه يدعو إلى درجة جديدة من المساءلة والشفافية.

ويتطلب التنفيذ الفعال لمثل هذا النهج في التطوير المحلي أن تتبنى السلطات المحلية والحكومة المركزية هياكل تنظيمية من شأنها أن تتيح المجال للاتصال بقمة الهرم الاداري، وأن تمنح حرية أكبر لصنع القرار في أسفله. ويترتب على ذلك تقبل السلطات المحلية للمنظمات غير الحكومة، ولمشاركة المجتمعات المحلية في تطوير وادارة المجمّعات السكنية كشريك في عملية الإسكان، وتشجيع هذه السلطات على ذلك. ويتطلب الأمر الاعتراف بهؤلاء كشريحة جديدة في الحكومة المحلية تقع ما بين السلطات المحلية والأسر المنفردة، وكذلك الاقرار بمشاركتها في عملية التخطيط وفي عمليات التنفيذ والادارة.

ليس في هذا النهج مجال للفصل التقليدي الهرمي بين وضع الخطط وتنفيذها سواء على مستوى ما بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية، أو ما بين الحكومة المحلية ومنظمات المجتمع المحلي، وبذلك يتم إعطاء معنى جديد للمشاركة والتشاور.

إن هذه المعايير العملياتية والتنظيمية تتطلب نهجاً في الادارة المحلية مغايراً جداً للنهج الذي اعتاد عليه الفلسطينيون، الأمر الذي يتطلب بدوره نوعاً جديداً من الاداريين المحليين من الذين تدربوا تدريباً مختلفاً عما هو شائع اليوم في فلسطين.

رابعاً: عمليات التنفيذ

قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بإنشاء وزارة الإسكان من أجل تنسيق الدعم الذي تقدمه الحكومة المركزية لقطاع الإسكان بشكل عام. كما قامت السلطة الوطنية بتأليف عدد من اللجان المشتركة من أجل تحقيق التعاون الوثيق بين وزارة الإسكان والادارات المحلية والتخطيط الجاري (كلمات الافتتاح ـ ٢). وعلى الرغم من هذه الاجراءات كلها لا تزال وزارة الإسكان تواجه عراقيل حقيقية في عملية رسم السياسة وتطوير إطار استراتيجي لتنفيذها، وذلك بسبب الافتقار إلى الموارد المالية والبشرية (كلمات الافتتاح ـ ٢).

ومن أجل التغلب على هذه الظروف الصعبة، يقترح ممتاز فكرة تعيين فريق عمل يتألف من عدة قطاعات لوضع استراتيجية إسكان، ويتمتع بصلاحية لتطوير هذه الاستراتيجيا، وتقديم مقترحات بشأن تنفيذ أجزائها المختلفة. ولضمان فاعلية الفريق فإنه يجب أن يتمتع برعاية أعلى الجهات الرسمية في أوساط السلطة الوطنية، وأن يرأسها وزير الإسكان. أما إذا لم تتوفر له الصلاحيات والشخصية المعنوية المستقلة فسيكون من المتعذر عليه القيام بأعمال مبدعة جذرية وبعيدة المدى، والتي يتطلبها التنفيذ الفعلي.

إن فريق العمل المقترح، كما توحي تسميته، يجب أن يكون هيئة مؤقتة، إذ إن وظيفته الرئيسية هي البدء بالعمل في خضم الوضع الحالي المتسم بالتغير وبالشحة في الموارد، وليست وظيفته أن يحل محل وزير الإسكان.

ويتعين إنشاء وحدة للمعلومات والمتابعة في وزارة الإسكان، أو أن تتعاقد الوزارة مع مثل هذه الوحدة، عند تأليف فريق العمل المكلف باستراتيجية الإسكان. ومن المنطقي أن ترتبط هذه الوحدة بفريق العمل، هذا إن لم تشكل جزءاً منه، إلا أن هذه الوحدة يجب أن تكون دائمة خلافاً لفريق العمل. ويمكن أن تباشر هذه الوحدة عملها، حينما يتم وضع مجموعة أساسية من مؤشرات الإسكان الكلية (المحور الخامس ـ ٢). لتقوم بتطوير الاجراءات الخاصة بمتابعة النواحي الحساسة والمعقدة في عملية انتاج الإسكان وادارته وصيانته، وذلك لإبقاء وزارة الإسكان على اطلاع بسير الاستراتيجيا الوطنية في مستوياتها كلها (المحور الأول ـ ٤)، وفي نهاية المطاف يجب تفويض هذه العملية إلى الادارات المحلية (المجتمع المحلي أو المجلس القروي أو البلدي)، الأمر الذي يجعل مهمة وحدة المعلومات والمتابعة عملاً ميكانيكياً.

وتبقى ضرورة تطوير نهج للطاقة المؤسساتية والمهنية في البناء على درجة من الأهمية والالحاح موازية لضرورة ايجاد استراتيجيا وطنية للإسكان، وتحديد المشاركين واللاعبين الرئيسيين الذين سيعملون على تنفيذها. وقد أوضحنا سابقاً ضرورة إعادة تفعيل الحكومة المحلية على نطاق واسع، والحاجة إلى معالجة النقص في موظفي وزارة الإسكان وغيرها من الوزارات، بما في ذلك الحكومة المحلية (كلمات الافتتاح ـ ٢ والمحور الأول ـ ٨).

يوضح زحلان أن الفلسطينيين في الشتات وفي الأراضي الفلسطينية يتمتعون بمستوى عال من المهارات الإدارية والمهنية. غير أن الأمل ضئيل باجتذاب هؤلاء إلى الخدمة في القطاع العام، ولا سيما في الحكومة المحلية، ما لم تتوفر فرص عمل جذابة وواضحة وفق معايير رواتب تنافسية موازية لتلك السائدة في القطاع الخاص. ولا يخفى الضرر الاقتصادي الناجم عن قلة الرواتب في القطاع العام وعن غلق أبوابه بوجه الآخرين.

إن هذه العوامل مجتمعة تساهم بصورة كبيرة في فشل الإدارة الحكومية، بل حتى في انهيار الاقتصاد الوطني. إن الطاقة المؤسساتية للقطاع العام في ميدان البناء تستدعي كثيراً تلبية التوقعات والآمال الكبيرة التي يحملها رجال الادارة الفلسطينية الجديدة، بمعنى مكافأتهم برواتب جيدة ومنحهم فرصاً للتقدم في مجال العمل.

هذا وقد أولت وزارة الإسكان أولوية عالية لقضية التدريب الإداري والمهني والفني اللازم لطواقمها، ولموظفي الدوائر الأخرى المرتبطة بها، والذي سيوفر لهم في وقت لاحق (كلمات الافتتاح ـ ٢). وقد حدد ممتاز ثلاثة مستويات من احتياجات التدريب وقدم وصفاً لنهج يحمل في طياته إمكانيات كبيرة لادارة استراتيجية تهدف إلى تحضير القطاعات العامة والمجتمعات المحلية وتزويدها بالخبرات اللازمة لتنفيذ الاستراتيجيا الوطنية للإسكان. وينطوي هذا النهج على سلسلة من ورش العمل للكوادر العليا من المدراء والإداريين، كما يتضمن تدريب الموظفين من المستوى المتوسط في الحقلين الاداري والمهني، وكذلك تدريباً على مسائل الإشراف للطواقم العاملة على المستوى الميداني. ولضمان نجاعتها، يجب على هذه الورش أن تشمل جميع المشاركين في عملية التطوير الإسكاني والتوطيني، بحيث تشمل جميع الدوائر والوزارات وغيرها من فروع الادارة المحلية، وكذلك موظفي المنظمات غير الحكومية والبارزين في المجتمع المحلي. ويكمن جوهر البرنامج المقترح في تسلسل التصميم الاجرائي والاختبار والتنفيذ والصقل الذي يجمع بين التدريب والخبرة العملية. إن هذه هي عملية تنطوي على التعلم بالعمل والعمل بالتعلم، فيتم من خلالهما تنفيذ المراحل الأولى من استراتيجيا الإسناد والتمكين كجزء من عملية تطوير الاستراتيجية نفسها، وفي الوقت ذاته تدريب المشاركين فيها للقيام بأدوارهم الجديدة.

كما يجب أن يصاحب هذه العملية المرتبطة بالقطاع العام تقديم الدعم اللازم للمجتمعات المحلية، ولا سيما فئات الدخل المتدني، وذلك لمساعدتها على إنشاء منظمات تمثيلية متينة لإدارة أحيائها ومجمعاتها السكنية. ويجب أن يصاحب هذا الدعم فرص لتدريب هذه المجتمعات المحلية في مجال الادارة، وذلك لتمكينها من القيام بالدور المهم الذي تلقيه عليها الاستراتيجية الإسكانية الجديدة. وتدل التجربة على أن منظمات العمل التطوعية مثل المنظمات غير الحكومية هي أفضل الهيئات التي تقوى على أداء المهمات المختلفة. غير أن هذه المنظمات التطوعية تحتاج بدورها إلى الدعم الحكومي اللازم على

شكل اعتراف بها وإصدار التشريعات اللازمة وتقديم الرعاية السياسية، هذا إن لم نقل إنها تحتاج أيضاً إلى الدعم المادي.

إن تعزيز إمكانيات القطاع الخاص، وذلك من أجل تأهيله ليلعب دوره ضمن إطار سياسة الإسكان الوطنية وتطوير الإسكان بوجه عام، هو عملية تتضمن أساساً توفير الشروط المثلى ليتمكن هذا القطاع من أداء دوره ضمن إطار السوق، وتنطوي هذه العملية أيضاً على حماية الأسر الفقيرة والفئات الضعيفة من الاستغلال التجاري.

وتتطلب هذه العملية فحصاً دقيقاً للحد الأدنى من التشريع اللازم لضمان المساواة من دون تقييد الاستثمار والمبادرة. وقد تتطلب أيضاً مراجعة الحوافز الممكنة التي تستطيع الحكومة أن تقدمها بكلفة قليلة لحث القطاع الخاص في بعض قطاعات السوق، التي قد لا تكون مربحة أو ليست خالية من المخاطر، على ممارستها بتوفير تلك الحوافز.

ولعل من أهم هذه الحوافز الحكومية الدعم اللازم لتمكين القطاع المصرفي من دخول سوق الإسكان متمتعاً بقدرة مالية لإجراء عمليات الرهون بشكل ميسَّر وبكلفة قليلة بالنسبة إلى المرتهن (المحور الخامس ـ ٢). ومن الحوافز الأخرى تطوير مواد البناء المحلية وتطوير قطاع الانشاءات (المحور الأول ـ ٨).

هذا وقد قدمت الأوراق المشاركة في هذا المحور توصيات متعددة مهمة ومبتكرة بشأن أعمال ومشاريع معينة، وينبغي دراسة هذه التوصيات بعناية. بيد أنه لا ينبغي لها أن تصرف الاهتمام عن القضايا الرئيسية التي تواجهها السلطة الوطنية الفلسطينية ووزارة الإسكان اليوم، وهي القضايا المتعلقة بالحكومة المحلية والتطوير المؤسساتي وادارة قطاع الإسكان، والتي تم تلخيصها أعلاه.

٢ ـ بناء المؤسسات لتخطيط مادي مستدام في فلسطين

رولف جنسن(*) ـ سميح العبد(**)
أولف تلفسن(***)

خلاصة

أدى احتلال فلسطين إلى تغييرات مهمة في استعمال الأراضي، فكانت نتيجته تأثر مصالح الفلسطينيين سلبياً، لذلك يجب على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تجد طريقة لتنظيم التطور لنمو مستدام مستفيدة من التجارب النظرية والعملية أينما وجدت.

في هذه الورقة مجموعة من المبادئ الإرشادية لبناء المؤسسات، وجرى التركيز على دراسات نظرية تتوخى التوجيه، وذلك للمساعدة على حل مشاكل الاحتياجات الماسة، وفي الوقت نفسه للمساعدة على اكتساب خبرات قيّمة محلياً.

وتم أخذ الأوضاع المختلفة السائدة في غزة وأريحا وباقي الضفة الغربية بعين الاعتبار، بسبب الافتقار إلى معلومات موثوق بها، فقد استخدمت سيناريوهات لاختبار التأثيرات الممكن حدوثها في المدى البعيد، بالإضافة إلى التنبؤ بالتأثيرات الناتجة من إجراءات تدريجية أولية «طارئة» في المدى القريب. وقد قدمت غزة تجربة عملية مختصرة لمدينة غزة وقطاع غزة معاً.

وقدمت توصيات متعلقة بالوضع القانوني وعمليات التخطيط المادي، وجرى إبراز موضوع توعية الناس ومشاركتهم النشطة في مزيج من نهجين اثنين هما: **من الأسفل إلى الأعلى ومن الأعلى إلى الأسفل**. وأخيراً، تم التأكيد على أهمية الحلول التنظيمية السليمة، وعلى نوعية الإنتاج المزمع تسليمه، باعتبارهما ضروريين لتحقيق الاستدامة.

(*) مستشار وزارة التخطيط والتعاون الدولي، غزة.
(**) وكيل وزارة التخطيط والتعاون الدولي، غزة.
(***) مستشار وزارة التخطيط والتعاون الدولي، غزة.

مقدمة

لقد منعت المؤسسات في فلسطين من العمل بشكل مناسب لفترة تقارب ٢٨ عاماً، إذ وضعت قوات الاحتلال إدارة مدنية مكان تلك المؤسسات وهي إدارة عسكرية إلى حد كبير. وأدى هذا إلى الإضرار بالتخطيط المادي، فحدّ ذلك من التطور الاقتصادي(١).

إن أكثر ما يجسد التخطيط المادي تحت السيطرة الإسرائيلية هو إنشاء العديد من المستوطنات المقصورة على استعمال اليهود فقط، وهذه المستوطنات هي رمز للتغييرات المادية وللاضطهاد. وخصصت مساحات شاسعة كمناطق عسكرية سرية يحظر على العامة دخولها. كذلك فإن الطرق الجديدة التي تبنى لخدمة المستوطنات اليهودية الجديدة تمر بالمناطق السكنية والحقول الزراعية الفلسطينية، فتفصلها بعضها عن بعض، مما يخلق قيوداً شديدة تحول دون امتداد المدن والقرى الفلسطينية وتوسعها.

يضاف إلى ذلك أن تقديم الطلبات للحصول على رخص البناء يواجه قيوداً خاصة وانتظاراً طويلاً يمتد إلى سنين. إن هذا دفع الفلسطينيين إلى البناء من دون ترخيص بعد يأسهم، ثم تم هدم هذه المساكن من قبل السلطات الإسرائيلية(٢).

إن التنظيم المؤسساتي لهذا هو فريد في بابه، وقد أثبت فعاليته الشديدة للسلطة المحتلة عند التطبيق العملي. ومعظم هذه التغيرات لم تنفذ طبقاً لإجراءات رسمية محددة للتخطيط المادي في إسرائيل، وإنما بواسطة أوامر عسكرية(٣) والاستعمال الإسرائيلي الخاص للتخطيط غير الرسمي المتعارف عليه بأسلوب التبسيط، والذي يستعمل تحت ظروف خاصة(٤). وقد استخدمت الوسائل التقليدية للتخطيط المادي، مثل تحديد المناطق، بطريقة المناورة، وذلك بتطويق الأرض لأسباب أمنية أو للاحتفاظ بها ومن ثم مصادرتها. وبعد ذلك بمدة قصيرة يتغير استعمالها بالسماح بإقامة المستوطنات أو بناء حلقات وصل

---

(١) Jerusalem Media and Communication Centre [JMCC], *Israeli Obstacles to Economic Development in the Occupied Palestinian Territories* , 2nd ed. (Jerusalem: JMCC, 1994).

(٢) المصدر نفسه، و Anthony Coon, *Town Planning under Military Occupation: An Examination of the Law and Practice of Town Planning in the Occupied West Bank* (Aldershot, Hants, UK: Dartmouth Publishing Company, 1992).

(٣) Jamil Rabah and Natasha Fairweather, *Israeli Military Orders in the Occupied Palestinian West Bank, 1967 - 1992* (Jerusalem: Jerusalem Media and Communication Centre, 1993).

(٤) المصدر نفسه؛ S. Gertal and H. Law-Yone, «Participation Ideologies in Israeli Planning: Environment and Planning,» *Government and Policy*, vol. 9 (1991), and H. Law-Yone and G. Lipshitz, «Goal Ambiguity and Ad Hocism: The New Settlement Program in the Galilee,» (Paper, July 1990).

بينها استخفافاً بإجراءات التخطيط التقليدية.

إن العواقب المؤسساتية لهذه الأعمال كثيرة وتشمل تحطيم الاحتراف والقدرة الفلسطينيين. وقد جرى الإخلال بميدان التخطيط المادي بأسره، مما يشجع على عدم احترامه، ولا سيما على المستوى الخاص، وفي ما يتعلق بتصاريح البناء والرقابة.

إن عملية السلام قد فتحت فرصاً جديدة وبداية جديدة لغزة وأريحا، وربما لبقية الضفة الغربية على ما هو مرجو(٥). إن دولة جديدة ذات أرض ومصادر طبيعية محدودة مع نمو سكاني سريع تحتاج إلى أنظمة وقوانين استراتيجية تحكم استخدامات الأرض، والمواصلات والعواقب المادية للتطور الاقتصادي والاجتماعي(٦). إن التحضير لهذه الإجراءات و/أو الإرشادات هو ضرورة من الضرورات لبناء المؤسسات مهنياً، وإدارياً وسياسياً. وهذا بدوره يتطلب حلولاً تنظيمية واضحة تقدم من المستوى الوطني والمستوى المحلي معاً. هذا ويجب إنشاء الوكالات الضرورية وتحديد مسؤولياتها ضمن إطار عمل قانوني محدد بدقة.

أولاً: قضايا ومبادئ تنظيمية

خلال زمن الاحتلال، كان التأثير الفلسطيني في التخطيط المادي محدوداً جداً، وهذا أقل ما يمكن قوله. ومع هذا، كان العمل في البلديات والقرى مسموحاً به للسلطات المحلية ضمن إطار محدد. كما أن بعض المنظمات الدولية، كوكالة الغوث وتشغيل اللاجئين (UNRWA) وبرنامج الإنماء التابع للأمم المتحدة (UNDP)، نفذت مهماتها. كذلك فإن مؤسسات مختلفة غير حكومية ـ بعضها تم تأسيسه من قبل منظمة التحرير الفلسطينية ـ كانت تدعم الشعب الفلسطيني أيضاً. غير أن التخطيط المادي كان محصوراً بالإدارة المدنية الإسرائيلية(٧) وينفذ بشكل أساسي من قبلها.

وبسبب التغيرات التي حدثت، فإنه قد سمح للفلسطينيين بتولي دور عملي أكثر أهمية، ومن هنا فإن مرحلة انتقالية قد بدأت. إن مسؤولية وكالة الغوث وتشغيل اللاجئين التابعة للأمم المتحدة عن مخيمات اللاجئين لم تؤد إلى أي تخطيط خارجي، لمناطق سكنية جديدة مثلاً، بل كانت مسؤوليتها مقصورة على تحسينات عامة ذات صلة بالبنية التحتية

---

(٥) Palestine Liberation Organization [PLO], *Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area, Cairo, May 4, 1994* (Jerusalem: Ministry of Foreign Affairs, 1995).

(٦) Palestine Liberation Organization [PLO], Department of Economic Affairs and Planning, *Programme for Development of the Palestinian National Economy for the Years 1994 - 2000: Executive Summary* (Tunis: PLO, 1993).

(٧) Coon, *Town Planning under Military Occupation: An Examination of the Law and Practice of Town Planning in the Occupied West Bank.*

والإسكان في داخل المخيمات. أما بالنسبة إلى برنامج الإنماء التابع للأمم المتحدة، فقد كان معنياً بمشاريع من نوع آخر تهتم بالبعد الريفي تحديداً، لكنها بدأت بدراسة أولية بخصوص «المناطق الصغيرة» (Microregions)(٨). كذلك فإن المؤسسات غير الحكومية استمرت في العمل في مناطق حيثما وجدت الهياكل الحكومية الجديدة أخيراً دورها الخاص بها.

إن إنشاء المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية وإعادة الإعمار (PECDAR) كمؤسسة مسؤولة عن استخدام أموال البنك الدولي والمانحين بطريقة منظمة في ما يخص الإنماء وإعادة الإعمار يعتبر خطوة أخرى نحو بناء المؤسسات الفلسطينية. إن مشاريع البنية التحتية هي أدوات أساسية لخلق مجتمع فعال يعمل بشكل جيد. وما إن تظهر الوزارات وتتطور كمنظمات لها قدراتها المهنية والإدارية الخاصة حتى تكون الحاجة إلى المنظمات الموقتة أقل إلحاحاً. بيد أن المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية وإعادة الإعمار سيستمر في أداء دوره كمنظمة للتنسيق والتنفيذ حتى يتم إيجاد حلول أخرى دائمة وعملية.

أما في ما يتعلق بالتطوير، فإن هناك ثلاثة أنواع مختلفة من الخصائص، للواحد منها علاقة بالآخر، وهي بحاجة إلى تحديد(٩): النوع **الأول** هو التطوير ذو الأبعاد المتعددة ويشمل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهي متداخلة ولا يمكن فصل أحدها عن الآخر. فالمجال الاقتصادي يعكس الاهتمام بالإنتاج والتجارة والقضايا المالية، أما الناحية الاجتماعية فإنها تعكس الاهتمام بالوضع المعيشي الأفضل للأفراد والجماعات، وأما بالنسبة إلى الموضوع السياسي فهو يهتم بتوزيع السلطة بين مختلف الجماعات والأفراد لوضع القرارات الخاصة باستعمال الموارد أو للهيمنة عليها.

النوع **الثاني** هو الحاجة إلى الأخذ بعين الاعتبار التغيرات الهيكلية والمؤسساتية، وكذلك النمو. تشير التغييرات الهيكلية إلى التغييرات في البناء الوظيفي والبنية الاجتماعية وطبيعة التوزيع للسكان. أما التغييرات المؤسساتية، فإنها تشير إلى التغييرات التنظيمية.

أما النوع **الثالث** من الخصائص فيهتم بمكانة القطر ضمن النظام الدولي. وعند

---

(٨) United Nations Development Programme [UNDP], *Integrated Rural Development Planning in Palestine* ([n. p.: n. pb.], 1995).

(٩) Nancy Baster, ed., *Measuring Development: The Role and Adequacy of Development Indicators* (London: F. Cass, [1972]); D. Conyers: «Bridging the Gap between the North and South,» *Third World Planning Review*, vol. 4, no. 4 (1982), and P. Hill, *An Introduction to Development Planning in the Third World*, A Wiley Series in Public Administration in Developing Countries (Chichester [West Sussex]; New York: John Wiley and Sons, ©1984).

فحص هذه الخصائص بأنواعها المختلفة فإنها تسلط ضوءاً مهماً على الوضع الفلسطيني[(١٠)].

إن التخطيط المادي والتحديات التنظيمية والقانونية المرتبطة به (والتي تشكل مشكلة إضافية للسلطة الوطنية الفلسطينية) تتيح لبعض المبادئ الأساسية والتجارب العملية مجال الظهور باستمرار، وذلك بصرف النظر عن الخلفية الثقافية. وهي كالآتي:

● يجب أن يكون هناك تحديد واضح للأهداف التنظيمية، كالأعمال الرئيسية للوزارات.

● على المنظمات المتوقع أن تعمل معاً أن تطور مفهوماً واضحاً لأدوارها وأعمالها الرئيسية، وكذلك حدود عملها.

● يجب أن يكون هناك اتفاق من حيث المبدأ حول توزيع المسؤولية والسلطة بين المستويات الوزارية، المحلية والوسيطة.

● يجب أن تكون هناك فكرة محددة رائدة بشأن المركزية واللامركزية للوصول إلى الحلول التنظيمية. وبوجه عام، فإنه يجب تطبيق اللامركزية قدر المستطاع، وبخاصة في مجتمع ذي مستوى ثقافي جيد.

● هناك دائماً خطر عندما تتمركز سلطة كبيرة في دوائر مغلقة.

● يجب تشجيع الهيكليات الشفافة والمشاركة العامة.

● وأخيراً فإنه على كل منظمة أن تكون يقظة في ما يتعلق بالميزانية، وفي تأسيس روتين فعال، وذلك خدمةً لأغراضها في التخطيط والرقابة.

إن الوصول إلى حلول تنظيمية في غزة وأريحا وباقي الضفة الغربية يحتاج إلى إجراءات قانونية مختلفة، حيث إن هناك خليطاً من التركات التي تخلفت من حكم العثمانيين والانتداب البريطاني ومن الادارة المصرية و/أو الأردنية، هذا من دون الإشارة إلى الأوامر العسكرية الإسرائيلية التي ما زالت تلعب دورها. إن تأثير ذلك كله يجب أن يدرس بشكل شامل. ومن المتوقع تحديث التخطيط المادي من خلال قانون جديد للبناء والتخطيط يستمد أحكامه من الخبرة الدولية[(١١)].

---

(١٠) Samih Hussein Abed, «Rural Development Planning: The Formulation of Planning Policies for Development Planning Areas (DPAs), with Special Reference to the District of Jenin, West Bank,» (Ph. D. Dissertation, United Kingdom, University of Liverpool, 1987).

(١١) E. R. Alexander, R. Alterman and H. Law-Yone, «Evaluating Plan Implementation: The National Statuary Planning System in Israel,» in: Diamond D. McLoughlin, ed., *Progress in Planning* ([n. p.: n. pb.], 1983).

ثانياً: استراتيجيات للمشاركة والتوعية

إن إعادة بناء فلسطين تحتاج إلى سياسة تهيمن عليها مشاركة شعبية فعالة. وللفلسطينيين موارد داخل فلسطين وفي الشتات. إن بناء المؤسسات يتطلب الاستفادة من هذه الموارد منذ البداية بضمان التوظيف العادل والمفتوح للجميع في المكاتب الحكومية كلها، بحيث يكون الشخص الأكثر كفاءة هو القادر على أداء دوره. إن هناك حماساً شديداً بين الشباب، وكذلك في أوساط أهل الخبرة ليأخذوا دوراً للبدء في مستقبل جديد. إن هذا الاحساس وهذا الموقف يجب أن يكافأ بالسماح للمتخصصين بأخذ فرصتهم في التطبيق. بيد أنه يجب أن نضع في أذهاننا أن الاقتصاد هو من حقائق الحياة حتى على مستوى الشخص نفسه. لذلك، فإن التعويض المالي يجب أن يرقى إلى مستوى يسمح لموظفي الحكومة بالمساهمة بجهد مخلص في مراكز عملهم.

من المهم **أولاً** اجتذاب الخبراء من الشتات للحصول على مواهب مهنية غير متوفرة محلياً. ومن المهم **ثانياً** الحصول على خبرات محلية، والتي من شأنها أن تضمن الفهم المحلي للأمور وصلتها بما يجري. أما الابداع فسيكون مطلوباً من الجميع بصرف النظر عن الخلفية. هناك أسئلة كثيرة سوف توجه، أما الأجوبة فلن يكون من السهل إيجادها.

إن حل المشاكل يجب أن يكون من الجذور ما أمكن، وسيلعب الاحتراف دوراً حيوياً في تهيئة الأرض الخصبة لذلك، هذا ويجب إيجاد جذور جديدة قابلة للنمو وقادرة على الحياة، على المستويات السياسية والادارية والمهنية.

هناك كذلك أسئلة متعلقة بالسلطة والمسؤولية يجب توجيهها بشكل جدي بين القطاعات المختلفة، وكذلك بين المستويات السياسية والإدارية.

إن التجربة العامة في الدول المتطورة، وكذلك في الدول النامية، تدل على أن تحقيق درجة عالية من اللامركزية يجب أن يكون الهدف لبناء المؤسسات بشكل عام والتخطيط المادي بشكل خاص. وأسباب ذلك كما يأتي:

- معرفة المشاكل بشكل أفضل كلما اقتربنا من مصدرها.
- وثاقة الصلة بالمشاكل المبحوثة هي ـ تقليدياً على الأغلب ـ معرّفة محلياً.
- الأولويات يجب أن تستجيب لحاجات الشعب.

بالإضافة إلى ذلك، فإن من المهم أن ندرك أنه كي تكون الخطط أدوات مفيدة في كل يوم من أيام الحياة وأنها ليست عبارة عن زخارف على رفوف الكتب، فإن الناس على المستوى المحلي بحاجة إلى أن يشعروا بأن هذه الخطط هي لهم، وأنها ليست شيئاً يتدخل في حياتهم اليومية أو الخاصة ويتطفل عليها. ويجب أن نتذكر كذلك:

● أن التنفيذ يمكن أن يكون أكثر احتمالاً، من الناحية العملية، وذلك بتأمين درجة عالية من المشاركة المحلية.

● وأن المتابعة والتعديلات ستكون أسهل عندما تستطيع الخبرة المحلية أن تؤدي حالاً إلى تعديلات في الخطة.

● وأن الفكرة الكلية للتخطيط المادي ستتجذر أكثر في الشعب عندما يشارك ويستطيع أن يرى النتائج، وأن يستخدمها.

● وأن اللامركزية تعزز الثقة بالموارد المحلية وبالسلطات العليا التي تبدي اعتمادها على الشعب وثقتها به.

● وانها تزود المستويات الأعلى بأحسن المعلومات لتصور عموم السياسات الاستراتيجية، وكذلك من أجل التخطيط.

وعلى الرغم من ذلك، ففي وقت اعادة البناء، وكذلك بالنسبة إلى قضايا معينة، يكون من الضروري جعل بعض القرارات المهمة مركزية. إن الموارد القليلة والأهداف الوطنية والأولويات (الخاصة مثلاً بالتطور الاقتصادي أو المساكن الشعبية أو حماية البيئة... الخ) ستتسبب في إيجاد إطار عمل وطني للتخطيط المحلي والذي يجب احترامه والالتزام به. ومراقبة هذا التطور تعتبر قضية جوهرية، وغالباً فإن مستويات وسيطة، بمعنى شكل من أشكال المستوى الإقليمي، تستخدم لهذا الغرض. ومن هنا فإن التخطيط المادي ـ بل معظم أنواع التخطيط ـ سيكون عبارة عن مزيج من كلا الطريقتين: **من القمة إلى القاعدة ومن القاعدة إلى القمة**، والذي باتجاهه تلتقي الدراسات التجريبية والنظرية الجديدة(١٢).

بالإضافة إلى هذا، فإن كلاً من التجربة العملية وبعض النظريات الجديدة للتخطيط المادي يؤكد على أهمية إيجاد مجالات للحوار والتفاوض والوساطة. إن اندغام المتاجرة التقليدية والحرف بهذه الخصائص الجديدة، في مجال التخطيط المادي، قد أدى إلى نتائج مشجعة(١٣)، ولا سيما في المهمات الصعبة مثل حل النزاع بشأن النقل، وحقوق المياه، والنفايات الصلبة والخطرة، والصناعات الثقيلة، ومثل الجدال حول حماية البيئة والتنمية الاقتصادية وقضايا أخرى.

وأخيراً، فإن التجربة العالمية تدعم الادراك الذي مفاده أن المهارات المهنية (والتخصص التنظيمي) يجب أن تستخدم في نموذج يعتمد على روابط، فهو أفضل من دفع كل شيء في كتلة واحدة متماسكة مفترضة. ان الأفكار العامة للمخططين بالنسبة إلى وضع مخططات رئيسية شمولية متكاملة هي من قبيل الأوهام، ومن الممكن أن تكون خطرة في قدرتها على تشجيع الجمود(١٤).

---

(١٢) Abed, Ibid.

(١٣) Rolf H. Jensen, «Bifocal, Negotiative Planning,» (Paper, Stockholm, 1990).

(١٤) Alexander, Alterman and Law-Yone, «Evaluating Plan Implementation: The National Statuary Planning System in Israel».

ثالثاً: الإنتاج والمخرجات والنتائج النوعية

١ ـ خيارات طويلة الأمد وقصيرة الأمد

يمكن أن يلاحظ بالرجوع إلى الأحداث الماضية أنه في كثير من البلاد المتطورة، كالدول الاسكندنافية، تفوق التوقعات والأهمية المرجوة الإمكانيات الحقيقية عند سن التخطيط المادي الإجباري. وعلى المرء أن يدرك هذا منذ البداية لكي تكون التوقعات والنتائج أكثر انسجاماً مع الحقائق، ونقول ذلك على سبيل التنبيه والنصيحة مع أنبل المقاصد.

إن التخطيط المادي يجب أن يأخذ في الحسبان ماذا سيرى الجانب الشعبي العام منه وماذا سيستفيد منه في النهاية. ومن ضمن هذا خاصية الانفتاح والمشاركة لعلمية التخطيط، وكذلك الحلول التنظيمية مع المسؤولية والسلطة المناطة للمستوى المحلي، ونوعية النتائج العملية وتوقيتها. في الوقت نفسه، فإن الطرق التي تضمن مشاركة واسعة غالباً ما تقود إلى توقعات غير حقيقية ترجى من المستويات العليا لتلبية المطلوب. ولسوء الحظ، فإن هذا بدوره يمكن أن يقود إلى خيبة الأمل والتذمر، الأمر الذي من شأنه تعريض غاية التخطيط بأسرها إلى الخطر، إلا إذا تم تجنب ذلك بشكل مقصود منذ البداية.

يواجه التخطيط المادي في فلسطين بعض العراقيل الأساسية، وهذا ليس في الوضع السياسي فقط، بل أيضاً في الحاجة إلى معلومات موثوق بها عن الوضع الحقيقي في كل مجال تقريباً[(١٥)]. هذا يجب أخذه بعين الاعتبار لأن التجربة دلّت على أن سوء الإعداد يؤدي إلى سوء النتائج، ومن الممكن أن تكون هذه هي الحالة إلا إذا بذلت عناية خاصة.

في الحقيقة، إن إيجاد سيناريوهات معتمدة على ظروف مفترضة ودقيقة التحديد قد يؤدي إلى معلومات أكثر عندما يتم فحص الخصائص والفروقات النسبية. إن فن استخدام المنطق العلمي بمهارة لتصميم نماذج أو سيناريوهات قد جرى تطويره جيداً للتخطيط المادي. ثمة أنواع من منظورات طويلة الأمد، إلى سنة ٢٠١٠ مثلاً أو ٢٠٢٠، من الممكن تحليلها واختبارها لغرض الاستدامة والجوانب العملية. وعلى أساس هذه الخصائص النسبية الموجودة في أنماط بديلة طويلة الأمد للتطوير، فإن من الممكن اعتماد سياسات وحلول تدريجية مرنة بحسب الحاجة والأفضلية والموارد المطلوبة والنتائج الطويلة الأمد الممكنة.

أما على المدى القصير فإن من الممكن كذلك استخدام مبدأ التخطيط المهرجاني أو الاحتفالي، وهو الذي نجده في التطبيق عندما تتنافس الدول والمدن على أحداث معينة،

---

(١٥) Palestinian Central Bureau of Statistics, *Developing Palestine Official Statistics: The Master Plan for Palestine Official Statistics* ([n. p.: n. pb.], 1995).

كإقامة المعارض التجارية الدولية أو الألعاب الأولمبية وتكون جائزتها إقامتها فيها. كذلك، يمكن للدول والمدن أن تحتفل بيوبيل تأسيسها أو مولد بعض الشخصيات المهمة أو وفاتها... الخ.

وحقيقة الأمر أن مثل هذه الأحداث تعبئ الجهود والموارد أكثر من المعتاد في كلا القطاعين الخاص والعام. إن مثل هذا التخطيط يفتح المجال والاستعداد لتجربة حلول جديدة ولإيجاد المزيد من الصروح، وذلك بالتركيز على استثمارات أكبر والتي يتعذر الحصول عليها بغير ذلك. ويمكن القول إن أصحاب المنح و«الهبات» غالباً ما يخاطبون الناس قائلين: «انظروا إلى النتائج الملموسة التي أعطتها أموالي لفلسطين».

إذا كانت الآراء ذات الأمد القصير هذه في ضمن إطار عمل متقن إلى حدٍ ما، فلا بأس من التكييف وفق مثل هذا النهج الإنساني. إن هذا النهج من شأنه الابقاء على إطار عمل مناسب والحفاظ على منظورات شاملة تتعلق بالأهداف المحددة.

٢ ـ مثال موجز من غزة

في الاتفاق بين السلطة الوطنية الفلسطينية والترويج في ما يتعلق بالمساعدة لبناء اقتدار مؤسسات التخطيط المادي في فلسطين، كانت غزة ـ بالطبع ـ منطقة جغرافية مهمة. إن مساحتها الصغيرة (٣٦٥ كم^{٢} فقط: ٤٠ كيلومتراً طولاً، وبين ٦ إلى ١٢ كيلومتراً عرضاً) والتمركز الكثيف للسكان (نحو ٩٥٠,٠٠٠ نسمة يعيشون في كثافات ما بين ٢٩,٠٠٠ و١٠٠,٠٠٠ شخص في الكيلومتر المربع الواحد)، ومع قسم كبير منهم (نحو ٤٠ بالمئة) يعيشون داخل مخيمات اللاجئين المكتظة، كل هذا يجعل من غزة تحدياً من النواحي كافة. يضاف إلى ذلك شبابها ونمو السكان فيها (٥٤ بالمئة من السكان أعمارهم تقل عن ١٥ عاماً، ومعدل نمو السكان ٤ بالمئة سنوياً).

لقد تم تأسيس وحدة تخطيط (مكونة من نحو عشرة مخططين متخصصين)، وهي ذات صلة قريبة من وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

إن المشاكل التي ستدرس كثيرة جداً، مما أدى إلى التخطيط وفق نهج عاجل للتخطيط، يعمل على صعيدين في وقت واحد. وثمة مشاريع تجريبية إرشادية يجري إعدادها لمدينة غزة على المستوى المحلي، ولقطاع غزة ككل على المستوى الإقليمي.

وبعض التحديات التي ستواجه هي:

ـ **الموارد البشرية واحتياجاتها**. ومع إمكانية وضع سيناريوهات مختلفة، فإن المهم في الأمر هو أن عدد السكان سيتضاعف خلال ١٥ إلى ٢٠ سنة.

ـ **وضع اللاجئين**. في المجالات التي لا يتوفر فيها لوكالة الغوث وتشغيل اللاجئين استراتيجيا طويلة الأمد يكون على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تتحمل مسؤولية أكبر فيها.

- **العمالة والنمو المستدام** هما قضيتان مركزيتان ومهمتان لغزة. فالزراعة تحتاج إلى تغيير وإصلاح، كما أن إيجاد مناطق صناعية جديدة يحتاج إلى تعاون وثيق مع القطاعين الخاص والعام.

- **الإسكان الجديد وإعادة التأهيل الحضري** هما أيضاً مطلوبان ضمن الإمكانيات الاقتصادية للسكان. إن كلا من الحلول المالية والأرض الجديدة اللازمة للتطوير هو قضية من القضايا التي يجب إيجاد حل لها.

- **البنية التحتية الجيدة والفعالة** هي مطلب أساسي للرقي الحضري والتطور. إن غزة تفتقر إلى معظمها من حيث الحاجة الحقيقية.

- **ندرة الأرض والنزاعات حول استعمالها** أمور يجب حلها على ضوء النمو السكاني الكبير.

- **التدهور البيئي** يشكل تحدياً خطيراً للمياه والزراعة وإدارة المنطقة الساحلية والطبيعة والتراث الحضاري[١٦].

- **القيود المؤسساتية** هي كثيرة وصعبة، إذ لا توجد سلطة قانونية وسياسية، والنتيجة حالياً هي أن ٧٠ بالمئة إلى ٨٠ بالمئة من مجموع المباني في غزة هو بناء غير قانوني. والافتقار إلى مقدرة تخطيطية يشمل القطاعات والمستويات جميعها، وهذا بدوره يعني الافتقار إلى الحاجة إلى التنسيق والأولويات.

- **الإحساس بالهوية** وتطلعات الشعب الإيجابية نحو المستقبل هي في حالة توتر بالنظر إلى الوضع الصعب في غزة.

إن التخطيط المادي لا يمكن أن يلعب إلا دوراً واحداً من الأدوار الكثيرة المطلوبة لإيجاد الحلول. وقد ركزنا بالنسبة إلى المرحلة الأولى (ثمانية أشهر) من مشروعنا على قضايا بيئية *كأدوات لدراسات* ملائمة تتعلق بالمياه *والزراعة والتراث التاريخي والمواقع الصالحة* للترفيه. هذا على مستوى الأقاليم.

أما على المستوى المحلي، فقد ساعدنا مدينة غزة في العثور على نهج عاجل للطوارئ يتناول المباني ذات الارتفاع الشاهق، وغير ذلك من الأمور المهمة، ضمن خطة عمل أمدها من سنة واحدة إلى خمس سنوات. وهذا كله ضمن مخطط لخطة هيكلية.

وقد اتضح من الدراسات والتخطيط التي أجريت حتى الآن في مشروعنا أن الحاجة تدعو إلى أدوات تخطيط جديدة أو معدلة لمواجهة الحالة المستعجلة والشمولية المطلوبة

(١٦) Palestinian Environmental Protection Authority, *Gaza Environmental Profile* ([n. p.: n. pb.], 1994-1995), part 1: *Inventory of Resources;* part 2: *Interactions between Man and Environment,* and part 3: *Towards a Sustainable Use of Resources.*

للاستدامة. كما اتضح بما لا يقبل الشك أن النظام القانوني والحلول التنظيمية وأمور التوظيف وإجراءات التنفيذ، وباختصار، البنيان المؤسسي، بحاجة إلى جهود جبارة لتغيير التطبيقات الحالية والإعداد لمستقبل أفضل.

رابعاً: إيجاز وتوصيات

إن الاستدامة غرض مهم من أغراض التخطيط المادي. ويجب التخطيط للبنيان المؤسسي بشكل يضمن للاستدامة الاستمرار والدوام. يتم هذا من حيث المبدأ بطريقتين: **الأولى** الاستفادة من المعلومات والجانب التنظيمي في المعرفة المهنية الميدانية، وذلك لخلق المحتوى النوعي للتخطيط، **والثانية** أن تشمل عملية التخطيط، ما أمكن ذلك، توعية بالقضايا البيئية وانفتاحاً نحوها.

لم نتناول في هذه الورقة بالتفصيل قضايا أخرى مهنية مهمة مثل الطبيعة والبيئة؛ والثقافة في التراث وفي الوقت الحاضر؛ والتجربة الإنسانية في الطبقات والعقائد؛ وتطور القيم الدائمة وغير ذلك، إنما أكدنا على فهم البنيان المؤسسي وأهميته من خلال حلول تنظيمية سليمة وعمليات تجري في داخل المنظمات وفي ما بينها ونوعية المنتجات التي ستسلّم.

ولسوء الحظ يجري في الغالب إغفال هذه المسائل أو التقليل من أهميتها عند البحث في التخطيط المادي المستدام. هذا وإن الاهتمام اللازم بالقضايا التي بحثت في هذه الورقة هو من الشروط المسبقة للتنمية المستدامة ولإعادة الإعمار.

إن مشروعنا يتناول ذلك بفعالية في المرحلة الثانية منه، إذ يدخل في مناقشات مع البلديات والقرى، وينشئ هيئة مهنية للمنطقتين الكبيرتين، ويؤسس وحدة مركزية للسياسات الوطنية والتخطيط. كل هذا ضمن إطار عمل يتكون من مقترحات من أجل نظام قانوني حديث يكون بوسعه أن يحول الخطط إلى واقع من خلال تنفيذ فعال.

٣ ـ استراتيجيات الإسكان في فلسطين: وجهة نظر من غزة(*)

رولف جنسن

خلاصة

إن موضوع الإسكان، ولا سيما لذوي الدخل المتدني، معروض بشكل مختصر مع تعليقات ووجهات نظر تعتمد على الوضع في غزة. وبما أن عدد السكان حالياً يقارب المليون نسمة، وكثافتهم السكانية تعتبر من بين الأعلى في العالم، وبما أن مساحة الأرض المتاحة للأبنية العمرانية محدودة جداً، فإن عواقب تضاعف السكان خلال ١٥ إلى ٢٠ سنة تنذر بالخطر حقاً.

إن السيناريوهات المتنوعة لا تختلف إلا اختلافاً بسيطاً في احتياجات الإسكان المتوقعة. وتعتبر تكاليف مشاريع الإسكان وتمويلها هي التحدي الرئيسي لإسكان مناسب، سواء كان ذلك على أراض جديدة أو بإعادة التأهيل ضمن المناطق المبنية. وقد نوقشت استراتيجيات بديلة لمساهمة القطاعين الخاص والعام، وكذلك استراتيجيات إعادة التأهيل، فتمخضت النتائج عن ضرورة إيجاد سياسة وطنية للإسكان مع التركيز على الاهتمامات الرئيسية.

مقدمة

يعتبر الإسكان من أهم التحديات في فلسطين. إن كثيراً من الوسائل الجزئية قد استخدمت لتحليل القضايا واقتراح الحلول. كما أن المطالب والاحتياجات وكذلك أهمية

(*) تستند هذه الورقة إلى حد كبير على تقرير داخلي أولي بعنوان: «Housing Development Strategy» تم إعداده من قبل إسبين رود وقدم إلى: المشروع الفلسطيني ـ النرويجي لبناء مقدرة المؤسسات للتخطيط المادي في فلسطين، نيسان/ابريل ١٩٩٥.

التطور الاقتصادي قد تمت مناقشتها(١). ولم يتم التوصل حتى الآن إلا إلى القليل جداً من النتائج العملية، وكذلك لم توضع بعد سياسة وطنية في هذا المجال.

إن الأوضاع في قطاع غزة والضفة الغربية مختلفة تماماً في المنطقتين. ولا شك أن هناك حاجة ملحة إلى الإسكان في الضفة الغربية أيضاً، وبالتحديد في مناطق مثل القدس الشرقية، حيث إن إجازات البناء للفلسطينيين مقيدة جداً، «بالمقارنة فإن الإجازات التي تصدر للمستوطنين الإسرائيليين تزيد بمئة وعشرين ضعفاً على تلك التي تعطى للفلسطينيين»(٢)، وهي مقيدة كذلك في مخيمات اللاجئين، وفي المناطق التي تعاني ضغط التطور. هذا ويبدو أن قوى السوق والشبكة الأسرية وتوفر مساحة أكبر من الأرض سوف تخفف، مجتمعةً، من حدة الوضع الحالي(٣). كذلك فإن المجلس الفلسطيني للإسكان يقوم بمشاريع متعددة بمجموع يقارب ٦٠٠ وحدة سكنية. إن الكثير من المشاريع جاهزة للبدء بالعمل فيها إذا توفر لها التمويل اللازم.

أولاً: الوضع الحالي

لا يوجد في غزة تقريباً أراض غير مستغلة، بل إن أكثر من ٣٠ بالمئة من مساحة القطاع الكلية هي إما مستوطنات إسرائيلية أو مناطق محظورة أو أخرى صفراء(٤). وبالإضافة إلى ذلك، فإن هناك حوالى ١٠ بالمئة من الأراضي يمكن تصنيفها على أنها مناطق مبنية، بمعنى أن كثافة المباني عليها تزيد على ٠,٢ وحدات سكنية لكل دونم. إن أية مناطق جديدة للبناء سوف تكون على حساب الاحتياجات الزراعية.

تظهر ملكية الأراضي في غزة أن الأرض غالباً ما تكون مقسمة إلى وحدات صغيرة، وذلك نتيجة للعرف والإرث، مسبّبة بذلك خلق مصاعب بوجه مخططات الإسكان الكبيرة. كذلك فإن الأراضي مشاعة الملكية، وهذا بدوره يجعل من الوضع أكثر تعقيداً. في الوقت نفسه، إذا نظرنا إلى غزة ككل، نجد أن الحكومة تملك نحو ٢٧ بالمئة من الأراضي (٩٨٠٠٠ دونم)، وأن ١٦ بالمئة من هذه المساحة، أي نحو ١٦٠٠٠ دونم،

---

(١) Palestine Liberation Organization [PLO], Department of Economic Affairs and Planning, *Programme for Development of the Palestinian National Economy for the Years 1994-2000: Executive Summary* (Tunis· PLO, 1993).

(٢) Jerusalem Media and Communication Centre [JMCC], *Israeli Obstacles to Economic Development in the Occupied Palestinian Territories*, 2nd ed. (Jerusalem: JMCC, 1994).

(٣) S. E. Svendsen and H. P. Skattum, «Housing and Building Material Sector,» (Unpublished Palestinian-Norwegian Fact Finding Mission Report delivered to the Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), Oslo, March 1995).

(٤) Palestine Liberation Organization [PLO], *Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area, Cairo, May 4, 1994* (Jerusalem: Ministry of Foreign Affairs, 1995).

تقع ضمن الحدود البلدية. هذا الأمر يتيح، على الأقل نظرياً، إمكانية إفساح المجال لتطوير مشاريع إسكانية على مستوى كبير.

أما بالنسبة إلى مستويات المساكن، فلا بد من التمييز أولاً بين مخيمات اللاجئين بمعدل ٦م^{٢} لكل شخص، والبلدات والقرى بمعدل ٨م^{٢} لكل شخص(٥)، وكلاهما أقل من المقياس الطبيعي، وهو ١٢م^{٢} لكل شخص. أما بالنسبة إلى الخدمات العامة، فمن المدهش أنها متصلة بشكل جيد بالوحدات السكنية إلا منظومات المياه والصرف (أينما وجدت)، فإن مستواها رديء جداً.

ويشكل الوضع القانوني المعقد المتعلق بالتخطيط وإجازات البناء تحدياً كبيراً على الصعيدين المهني والشعبي. إن هذا الأمر يؤدي إلى الكثير من الأوضاع غير القانونية، إذ يقدر بأن ٨٠ ـ ٩٠ بالمئة من حركة البناء هي غير مرخصة (غير قانونية). وتسود مثل هذه الظروف أيضاً في بعض المناطق من القاهرة(٦).

إن المجلس الفلسطيني للإسكان هو الآن، بالإضافة إلى القطاع الخاص، المشارك الرئيسي الوحيد في قطاع البناء، لكن دوره لا يزال بسيطاً بالقياس إلى الحاجة إلى مساكن منخفضة التكلفة.

إن وكالة الغوث وتشغيل اللاجئين التابعة للأمم المتحدة هي بالطبع عامل رئيسي [في الوضع كله] لمسؤوليتها عن أكثر من نصف سكان مخيمات اللاجئين في غزة.

إن الأراضي المقامة عليها المخيمات هي إما حكومية أو مستأجرة من الأفراد. والاتفاقيات مع السلطات المصرية هي التي شكلت القاعدة لهذه المخيمات. ومن التحديات إيجاد حل طويل الأمد وأكثر ديمومة لمشاكل المخيمات يكون هادفاً نحو تحويل تدريجي لها إلى مناطق حضرية اعتيادية وتوفير مساحات جديدة تلبي حاجة النمو السكاني المتزايد.

وأخيراً، فإن الوضع المالي يشكل عقبة رئيسية لإيجاد حلول عملية لإسكان زهيد الكلفة، إذ يوجد تمويل طويل الأمد له إضافة إلى أسعار الفائدة اليوم (وتتراوح بين ١١ و١٣ بالمئة سنوياً) وأسعار الأراضي الخيالية والمضاربة فيها التي تصل إلى مليون دولار للدونم الواحد. إن هذا يجعل من المستحيل على ذوي الدخل المحدود دخول سوق

---

(٥) Marianne Heiberg and Geir Ovensen, *Palestinian Society in Gaza, West Bank and Arab Jerusalem: A Survey of Living Conditions*, FAFO Report; 151 (Oslo: FAFO, 1993).

(٦) Stephen K. Mayo and J. L. Katz, *Informal Housing in Egypt*, General Organization for Housing, Building and Planning Research (Cambridge, MA: Abt Associates Inc.; Dames and Moore Inc. for the United States Agency for International Development, 1982).

الإسكان للشراء. ومع هذا فإن هناك جهوداً تبذل لإيجاد آليات اقتصادية جديدة بهدف التحسين(٧).

ثانياً: الاحتياجات والمطالب

لقد طور المشروع(٨) سيناريوهات مختلفة واستخدم اثنين منها لإجراء دراسات لاحقة، إحداها هي: **الوضع الراهن والأخرى هي الحالة الواقعية الأفضل**. تفترض **الأولى** تعديلات قليلة للوضع الحالي، وتستند **الثانية** إلى استمرار عملية السلام. إن معدل النمو السكاني المفترض يتراوح بين ٤ و٣,٥ بالمئة سنوياً، مما يعني تقدير عدد السكان بنحو ١,٧ إلى ١,٦ مليون نسمة سنة ٢٠١٠.

ومع أن الانخفاض في معدل النمو السكاني وحده ليس له ذلك التأثير الكبير، والحاجة إلى وحدات سكنية للفترة ما بين ٢٠٠٠ إلى ٢٠١٠ لا تنخفض بشكل ملحوظ (غزة وحدها تحتاج إلى ١٠٦,٠٠٠ وحدة سكنية)، فإن الحاجة المحسوبة لاستثمارات تطوير قطاع الإسكان تأخذ بالانخفاض في الوقت كلما ازداد رأس مال الأسرة.

أما بالنسبة إلى الوضع الحالي، فإن تكاليف البناء أعلى من أن تناسب سكناً زهيداً. فإذا نظرنا إلى تكاليف البناء نجد أن ٧٠ بالمئة منها هي لمواد البناء، والباقي أجرة عمل (هذه النسبة معكوسة في الدول الاسكندنافية: ٣٠ بالمئة لمواد البناء و٧٠ بالمئة أجرة عمل). كما أن أسعار المواد أعلى بكثير من الأسعار العالمية (يشير تقدير أولي إلى أنها أعلى بنحو ٥٠ بالمئة).

هذا ومن الممكن تخفيض استخدام المواد بسهولة بنسبة ١٠ إلى ١٥ بالمئة، وذلك باللجوء إلى أنماط أكثر حداثة لتصميم المباني وتشييدها، في الوقت الذي تبقى فيه الحاجة إلى إيجاد سياسة تمويل جديدة للبناء للتغلب على الفجوة القائمة بوجه ذوي الدخل المتدني. وهناك في أغلب الدول بعض أشكال الدعم المالي (وطني أو محلي) لإسكان يتناسب مع دخل السكان سواء كان ذلك بدخول سوق البناء بشكل مباشر كممول إسكان أو كمالك أرض، أو باستخدام آليات السوق مثل القروض الخاصة ذات الفوائد المنخفضة، أو على شكل منح أو أية حوافز اقتصادية أخرى، كتأجير الأراضي للمحتاجين مجاناً أو ببدل منخفض.

---

(٧) United States Agency for International Development [USAID], *The Gaza Home Improvement Loan Program,* a proposal from the Cooperative Housing Foundation, report obtainable from USAID (Tel Aviv: [n. pb.], 1994), and World Bank, *Housing: Enabling Markets to Work,* Housing Policy Paper (Washington, DC: The Bank, 1993).

(٨) Espen Rude, «Housing Development Strategy,» (International Project Report for the Ministry of Planning and International Cooperation, Institution Building for Physical Planning Capacity in Palestine, April 1995).

إن الإسكان، بالطبع، ليس فقط هو البناء الجديد على الأرض المكشوفة، وإنما هو أيضاً مسألة إعادة التأهيل وتحسين الوضع في المناطق المبنية أصلاً. وإذا نظرنا فقط إلى الكثافات وحدها نجد أن ١٧ بالمئة من المناطق المبنية بحاجة إلى إجراء تحسينات عليها إذا كان المقياس هو ٤,٥ إلى ٥ وحدات سكنية لكل دونم. في المقابل وبناء على كثافة بهذا المعدل، فإننا نكسب سعة لوحدات سكنية جديدة في المناطق ذات الكثافة المنخفضة.

إن حساباتنا النظرية تشير أيضاً إلى أن بناء ٨٠,٠٠٠ وحدة سكنية خارج المناطق المبنية يحتاج إلى ما مساحته ٢٠,٠٠٠ دونم من الأراضي الجديدة إذا أدخلنا في ذلك رياض الأطفال والمدارس والخدمات العامة والبنية التحتية والمرافق الترفيهية. وهذه المباني تحتاج إلى نحو ٥٠ بالمئة من الأرض (لذلك تكون الكثافة الصافية الفعلية للبناء هي ٨ وحدات سكنية لكل دونم). وبترجمة ذلك إلى وحدات سكنية متجاورة أو قرى، فإننا نتكلم على نحو مئة قطعة أرض جديدة، علماً بأن الأرض اللازمة لمنظومة الطرق الرئيسية غير مشمولة في هذا التقدير.

ثالثاً: استراتيجيات بديلة

من الممكن عرض ثلاث استراتيجيات رئيسية للإسكان، وهي:

- المسؤولية العامة.
- المسؤولية الخاصة.
- المسؤولية التعاونية.

عند تكريس **مسؤولية عامة كاملة**، فإن ذلك يعني التزاماً رئيسياً من قبل السلطات. وعندها يجب تطوير برنامج وطني للإسكان، وتسهيل تمويله مثلاً من خلال بنك إسكان فلسطيني لمنفعة الذين هم بحاجة إلى معاملة خاصة. إن الوصول إلى حلول عملية يتطلب إعداد مخططات لاستخدام الأراضي مع وضع أسس قانونية وإيجاد مؤسسات للتخطيط والتنفيذ والمتابعة.

ومن الممكن، في حالات خاصة، أن تأخذ السلطات العامة نفسها دور المالكين. وقد يبدو هذا مغرياً لأول وهلة، إلا أن التجارب قد أثبتت في الغالب أن قوى البيروقراطية قد تتدخل للأسف، فتقود إلى معالجة غير كفوءة للمشاكل.

وعندما تولى الثقة التامة للسوق، تكون **المسؤولية الخاصة** في ذروتها، ويكون على المجموعات ذات الدخل المنخفض أن تعتمد إما على العائلة، أو على البرامج الاجتماعية، أو على الأعمال الخيرية، وتكون مساهمة القطاع العام في حدها الأدنى.

أما بالنسبة إلى **الاستراتيجيا التعاونية**، فإنها تعمل على ربط الاستراتيجيتين السابقتين عن طريق افتراض التزام القطاع العام بالمسؤولية عن البرامج الوطنية، حيث يمكن لعدد

من اللاعبين القيام بأدوارهم وبحصر مشاركة القطاع العام بإيجاد هياكل تمويلية، بحيث تستطيع جهات أخرى كالبنوك الخاصة أو شركات التأمين أو جمعيات الإسكان التعاونية وغيرها أن تشترك في العملية. إن دور القطاع العام سيوجه نحو المحتاجين جداً، وتتناول قوى السوق معالجة المسائل الباقية. ومن الممكن لهذه الاستراتيجيا أن تعطي نتائج سريعة، ويبدو أنها الأكثر ملاءمة للتقاليد الفلسطينية، وهي لا تحتاج إلا إلى استثمارات قليلة لبناء المؤسسات.

أما بالنسبة إلى المناطق الحضرية التي هي بحاجة إلى إعادة تطوير، فإنه من الممكن ضم عدة استراتيجيات بعضها إلى بعض، وذلك يعتمد على الوضع القائم فعلياً. ومن الممكن تطبيق **استراتيجية تجديد** كاملة عن طريق هدم ما لا يمكن إصلاحه وتطوير مناطق سكنية جديدة ضمن البنية الحضرية، وذلك لكي يقدَّم للسكان بدل منازلهم إسكان بديل. وتحتاج هذه الاستراتيجيا إلى مشاركة فعالة عامة عن طريق إيجاد البرامج، والمخططات والمؤسسات التنفيذية، إضافة إلى توفر القاعدة القانونية للعمل.

أما **استراتيجية الحماية**، فيمكن وصفها بأنها إعادة تأهيل، وبأنها تحسين للمستوى الفني للمناطق المبنية، ويشمل ذلك البنية التحتية الفنية وإعادة تأهيل المباني الموجودة فعلاً. إن كثافة البناء لن تزيد والمكان الإجمالي المتاح داخل الوحدات السكنية المعنية لن يتغير. هذا وإن بناء المؤسسات هو ضرورة ملحة هنا كذلك، على الصعد كلها.

والاستراتيجيا الثالثة التي تهدف إلى تغييرات في بنية المدن على المدى الطويل تدعى **استراتيجية التحويل**، فالمناطق ذات الكثافة العالية يمكن بالتدريج خفضها مع تشجيع زيادة الكثافة في المناطق ذات الكثافة المنخفضة، هذا بالإضافة إلى الحاجة إلى مناطق جديدة للامتداد العمراني. وسيعوّل كثيراً عند تطبيق هذه الاستراتيجيا على الحوافز والمشاركة الطوعية من خلال تحقيق الإجماع. مع ذلك فإن المشاركة العامة ضرورية لجميع عناصر هذه الاستراتيجيا.

يمكن، من حيث المبدأ تطبيق هذه الاستراتيجيات الثلاث على مخيمات اللاجئين. على أن انطباعنا هو أن وكالة الغوث وتشغيل اللاجئين التابعة للأمم المتحدة تلتزم باستراتيجية الحماية.

رابعاً: النتائج والتوصيات

ليس من السهل تحديد معوقات استراتيجيات الإسكان بطريقة حاسمة، إذ إن معظم المعلومات المتوفرة غير كافية، الأمر الذي يولد لدينا الإحساس بالشك والقلق.

هناك نقص في البيانات عن السكان وخصائص العائلة وحالة المساكن والدخل وإمكانيات التمويل والضرائب وتكاليف البناء واستخدام الأراضي والبنية التنظيمية ومسؤوليتها والأساس القانوني والطاعة الاجتماعية وإمكانيات التنفيذ والقدرة على

المراقبة... الخ. هذه القائمة قد تكون لا نهاية لها. مع ذلك، فإذا اعتبر أي أمر من هذه الأمور جزءاً من المسؤولية العامة ـ وهنا من المستحيل التفكير عكس ذلك في ما يتعلق بالإسكان بسبب الوضع الحالي والنمو السكاني الضخم حتى من غير احتساب العائدين من الشتات ـ فإن بناء المؤسسات وتوضيح مسؤولياتها هو من الأهمية بمكان كبير.

إن موضوع الإسكان يجب أن يوضع على جدول الأعمال بشكل كامل[٩]. وفي الحقيقة، ان هذا الموضوع يحتاج إلى الاهتمام نفسه كالاهتمام بموضوع العمالة، مع العلم أن سياسة إسكان جيدة لها تأثير كبير ومباشر في العمالة بالذات[١٠]. إن الاستثمار في تطوير قطاع الإسكان سيكون أقل مجازفة من الاستثمار في التجارة والسياحة والتنمية الصناعية.

بالنسبة إلى غزة، فإن دراسات الجدوى التي تجري حالياً للبنية التحتية تضع الأساس للأعمال والتنفيذ مع خصائص تحسين جيدة للإسكان. ويجب فرض بعض القيود وتطبيقها لحماية أبنية وأحياز معينة ذات قيمة كبيرة تاريخياً ومعمارياً، وهكذا الحال بالنسبة إلى الأراضي ذات الأهمية البيئية، وذلك نظراً إلى الحاجة إلى استخدام فعال للمساحات القليلة المتوفرة. إن بعض مشاريع الإسكان هي جاهزة تقريباً للبدء بتنفيذها، وهي لا تحتاج إلا إلى جهود إضافية بسيطة، وهذا ما ينبغي عمله. وأخيراً، فإن تكاليف البناء، ومن ضمنها الضرائب، يجب أن تمحص بدقة من حيث العواقب الاجتماعية.

وفي الختام، نوصي بوضع سياسة تنمية للإسكان مع برامج عملية. هذه السياسة يجب أن تتناول التخطيط لاستخدام الأراضي وأعمال إعادة التأهيل والاعتبارات الاقتصادية. كذلك تجب معالجة بناء المؤسسات في مفهومه الواسع لخدمة مشاركة عامة فعالة وتعاون نشط بين القطاعين الخاص والعام.

---

(٩) Stephen K. Mayo, «Housing Sector Performance and Housing Strategy in Gaza and the West Bank,» (Unpublished Draft Paper, Washington, DC, World Bank, June 1995).

(١٠) PLO, Department of Economic Affairs and Planning, *Programme for Development of the Palestinian National Economy for the Years 1994-2000: Executive Summary*.

٤ ــ نحو سياسة وطنية للإسكان: العمل والتطبيق

بيار ممتاز(*)

خلاصة

لم تعد سياسة الإسكان اليوم مزيجاً من البرامج والمشاريع التي يتولاها بلد ما، بل غدت توضح الكيفية التي ستتمكن من خلالها كل أسرة من إيجاد سكن يأويها، الأمر الذي يضع هذه الأسر في موقف الشريك لإيجاد المسكن المناسب له، لا مجرد المستفيد من مشاريع الإسكان.

يستند تعريف السياسة الوطنية للإسكان في هذا البحث إلى السؤال التالي: «كيف يتم الحصول على مسكن ومن له الحق في ذلك، وما هو نوع الإسكان؟». وبالتالي فإن صياغة سياسة للإسكان تعتمد على إيجاد جواب عن سؤال آخر ألا وهو «كيف يقوم صاحب الحق بذلك، وبأي نوع من الإسكان الحالي؟» هذا الجواب، وكذلك تطوير خيارات وبدائل في مرحلة تالية، يشكل جوهر النقاش حول موضوع سياسة الإسكان.

ومن المواضيع الأخرى التي يتناولها هذا البحث دور الحكومة وغيرها من اللجان الوطنية للإسكان، وكذلك دور الاستشاريين والمؤسسات الخارجية في وضع سياسة وطنية للإسكان. كما يجري النظر أيضاً في تطبيق هذه السياسة من خلال وزارة الإسكان وغيرها من الدوائر الحكومية والقطاع الخاص وقطاعات المجتمع والأسر، وفي أهمية المتابعة والتقييم وإدخال التعديلات اللازمة على هذه السياسة.

أما الجزء الأخير من هذه الدراسة، فيبحث الدور المحوري للتدريب وإعادة التدريب للطاقم الموجود وللمعنيين حديثاً من الخريجين الجامعيين والمهنيين، في عملية صنع القرار.

(*) أستاذ في قسم تخطيط التنمية، جامعة لندن كولدج، لندن، انكلترا.

مقدمة

جرت العادة أن تقوم سياسة الإسكان بوضع الإجراءات التي تم أو سيتم اتباعها لتأمين السكن. لكن في الآونة الأخيرة، ونتيجة لإعادة النظر في سياسة الإسكان لصالح التأكيد على النهج الجماعي في العمل ولحصر دور الحكومات في تأمين الإسكان انطلاقاً من كونها الموفر المباشر أو المصنع المباشر للإسكان إلى دور يعمد إلى تسهيل الإجراءات ومساندة المبادرات الفردية والجماعية لقطاعات الإسكان، أصبحت هنالك حاجة إلى مواكبة هذه التغييرات بإيجاد سياسات بديلة. لذلك يتوقع الآن من سياسة الإسكان أن توضح الكيفية التي يمكن من خلالها للأسر توفير مساكن لها. لذلك وامتداداً لهذا الاتجاه صارت سياسة الإسكان إعراباً من الحكومة الوطنية عن كيفية تأمين الإسكان للأسر كافة.

إن هذا التغيير كبير في حد ذاته، ففي الأنموذج السابق كانت سياسة الإسكان عبارة عن مجموع برامج ومشاريع مختلفة يتم تنفيذها في البلاد وتتضمن عدة إجراءات وأعمال ضمن إطار تطوير الأرض ومسائل مواد البناء والتقنية والتمويل والإنشاءات الفعلية وتطوير الإسكان وتجديد المساكن. في الأنموذج القديم كان دور الحكومة يقتصر على توفير مؤسسات الإسكان والمخططات والمقترحات المتعلقة به. لذلك كانت الحكومات تقوم بإنشاء تعاونيات إسكانية وجمعيات بناء وبنوك للإسكان، وتقدم بدعم بناء المساكن حالياً وتوفير التمويل لها، وتقوم ببناء عدد من العمارات السكنية ومعامل تصنيع البيوت الجاهزة، وبالقضاء على المجموعات السكنية غير المرخصة، وتوفير مواقع للبناء ومخططات للخدمات. وكانت الإجراءات الرامية إلى تحقيق الفعالية والكفاءة تطبق على هذه المؤسسات والمشاريع بدلاً من تقييم مدى تلبيتها لحاجات السكان.

لذلك فإنه ليس من الغريب أن نجد مثلاً أن برامج قطاع الإسكان العام لم تلبِّ في كثير من الأحيان أكثر من حاجات ١٠ بالمئة من الأسر إلى المساكن، فيما لم تنتج هذه البرامج إلا أقل من ٢ بالمئة من إجمالي المساكن. فعلى سبيل المثال، لم تستطع حكومة سري لانكا أن تدعي النجاح في سياستها السكانية التي هدفت إلى توفير مائة ألف وحدة إسكانية ما بين عام ١٩٧٩ وعام ١٩٨٣ إلا بعد أن تم إدخال خمسين ألف وحدة إسكانية أخرى بناها الأفراد في المجموع المذكور.

وفي باكستان قامت دائرة التنمية في كراتشي بتخصيص نحو ١٢٠ ألف قطعة أرض مطوَّرة ما بين عامي ١٩٧٤ و١٩٨٠، فظلت هذه القطع من دون بناء فيما ارتفع عدد المجموعات السكنية غير المرخصة إلى أكثر من ٢٠٠ ألف بيت في الفترة الزمنية ذاتها.

وتدل الإحصاءات في معظم الدول النامية على أن القطاع الرسمي أسهم في أقل من ٢٠ بالمئة من مجموع تمويل عمليات البناء. ففي الهند مثلاً كانت النسبة ١٢ بالمئة، وفي نيجيريا نحو ٥ بالمئة، وفي تونس ١٧ بالمئة (منها ٥ بالمئة على شكل دعم مالي مباشر

للإسكان)، وفي باكستان ١٢ بالمئة. وفي معظم الأحوال يكون عدد وحدات البناء الحقيقية التي يتم إنشاؤها بتمويل من القطاع الرسمي أقل بكثير، وذلك لأن تكاليف بناء هذه الوحدات تفوق بنحو عشرة أضعاف تكاليف بناء السكن الخاص.

وفي الأنموذج الحديث لسياسة الإسكان يتغير دور آليات السياسة إزاء «المستفيدين» من هذه السياسة. إن من أول ما تنص عليه سياسة الإسكان هو نيات الحكومة تجاه الأسر التي يراد تلبية حاجاتها، وتكون البرامج والمشاريع الإسكانية هي وسائل تحقيق هذه التلبية.

في هذا الأنموذج الحديث لا ينظر إلى الأسرة كمستفيد أو متلقٍ سلبي لمنافع الأعمال العامة، بل كشريك يعمل بالتعاون مع المؤسسات العامة، أو حتى كعميل يدفع مقابل الخدمات التي يتلقاها. إن هذا التحول يغير الطريقة التي يتم فيها تصور سياسة الإسكان وتطويرها.

أولاً: القضايا: كيف ومن وما هو؟

١ ـ تحديد لمعنى سياسة إسكانية

يمكن وضع تعريف بسيط وعملي لسياسة الإسكان الوطنية من خلال الإجابة عن السؤال التالي: **كيف** الحصول على مسكن، **ومن** له الحق في ذلك، **وما هو نوع الإسكان؟**

كيف تعني العمليات المعينة التي يجب على الأسر خوضها من أجل الحصول على مسكن. هذه العمليات تشتمل على الادخار والحصول على تمويل للإسكان واقتناء الأرض وتوفير البنية التحتية اللازمة في موقع البناء والقيام بالإنشاء، بما في ذلك الحصول على الأذونات والتراخيص اللازمة وما تنطوي عليه من وجود علاقات شخصية ضرورية.

أما ما نعنيه بتأمين الحصول على السكن أو القيام بأية عملية معينة، فهو توفير الإمكانية، إن لم نقل الحق، في اكتساب الملكية أو الحق في استخدام السكن أو إحدى مكوناته. ولا يفترض أن تقوم كل أسرة بالضرورة بشراء سكنها الخاص بها، بل يفترض أن كل أسرة تتمتع بحق اقتناء سكنها واستخدامه إذا ما أرادت ذلك وفق عدد من الخيارات المتوفرة. ومن الواضح أن من غير الممكن الحصول على السكن إذا كانت شروط ذلك ليست في متناول الفرد صاحب العلاقة، كأن يكون السعر المحدد أعلى مما يستطيع دفعه أو أن يتطلب الأمر قرضاً يقتضي سند ملكية يتعذر تقديمه.

ومن تعني مجموعة الأسر المختلفة التي تصنف على أساس الحاجة إلى السكن والطلب عليه، ما يعني أنه بالإمكان تصنيف هذه الأسر على أساس دخلها وموقعها الجغرافي، أو حتى استناداً إلى هويتها العرقية أو الثقافية. إن المجموعات المصنفة وفق

مستوى الدخل لا ينظر فيها إلى معدل ما تكسبه، بل بالإمكان اعتبار نوع وطبيعة عملها (دوام كامل أو جزئي، دائم أو متقطع، في القطاع العام أو الخاص أو تعمل لحساب الغير أو لحساب نفسها)، إذ إن كل عامل من هذه العوامل يؤثر في إمكانيات وقدرة الأسرة على تأمين الحصول على أنواع مختلفة من السكن.

كذلك فإن التصنيف المبني على موقع الأسر الجغرافي يميز بين الأسر التي تقطن الريف وتلك التي تعيش في المدن (وهل هي تسكن في هذه المناطق بصورة دائمة أم مؤقتة، وهل هي متوطنة أم متنقلة رحالة). كما يجب أن يأخذ هذا التصنيف بعين الاعتبار الطبيعة المناخية والطوبوغرافية المرتبطة بالإسكان، إذ إنها تؤثر في الطلب أيضاً.

أما التصنيف المبني على اعتبارات ثقافية، فقد يكون ضرورياً في حالات التنوع، وذلك للتأكد من أن طبيعة تصاميم الإسكان تلائم حاجات معينة متعلقة بالحيّز والتكيف للمحيط والشكل الخارجي التي قد تنطبق على مجموعة ما. إن الهدف من وراء مراعاة هذه الاعتبارات يكمن في تلبية الحاجات المعينة لكل أسرة، وذلك من خلال مراعاة أفضليات ومطالب معينة.

إن التصنيف الآنف ذكره لا يشكل في حد ذاته معياراً لتأهيل أسرة ما للحصول على نوع معين من الإسكان. وهذا ينطبق على الأصناف كلها بما في ذلك معيار القدرة على الدفع القائم على أساس الدخل.

وما هو تعني نوع الإسكان المتوفر للأسر وشكله، وذلك من حيث نمط السكن، وهل يتكون من دور واحد مستقل أو شقة منفصلة، ومن حيث الموقع والخدمات، وكذلك من حيث الوضعية القانونية التي تتراوح من ملكية كاملة إلى أنواع مختلفة من الإيجار بهدف الشراء أو الإيجار فقط.

أما نوع المسكن وشكله، فليس من الضروري عادة عرض التصميم الدقيق وتفاصيل الدار وإنما يشار إلى نمطه العام. إلا أنه في بعض الحالات يصبح من الضروري التحديد على وجه أكثر دقة مسألة الحجم (وحدات بغرفتين، بيوت أساسية، والإسكان المبني عمودياً على مساحة ١٠٠م٢)، عندما يكون من شأن هذه التفاصيل أن تحدث فروقاً نوعية أساسية في نوع الإسكان المعروض. إن جملة «ما هو نوع السكن المتوفر» تشمل كذلك كيفية توفيره ومن قبل من. وهذا هو جانب العرض لما هو مطروح، في مقابل جملة «كيف الحصول على مسكن»، وهو جانب الطلب الذي تجري تلبيته لمن له الحق في ذلك.

إن من الضروري عند وضع سياسة قومية للإسكان الإجابة عن السؤال التالي:
كيف يحصل صاحب الحق في السكن على النوع المطلوب من المسكن حالياً؟

بعبارة أخرى، يجب أن يعتمد تطوير سياسة مستقبلية للإسكان على تقييم للوضع الحالي من حيث التعرف إلى النواقص والفرص الموجودة وإيجاد قياس دقيق للسياسة المقترحة.

وبالنسبة إلى موضوع تطوير سياسة وطنية للإسكان في فلسطين، فإن المحاولة الحالية (وتتضمن نشر هذا المجلد والنقاش المستقبلي الذي سيبنى عليه) تقدم العناصر الضرورية ليس فقط لهذه المرحلة، بل للمرحلة القادمة وهي مرحلة تطوير البدائل.

٢ ـ الخيارات والبدائل

إن المنبر المئوي افتتاحه كجزء من هذه المحاولة الجارية هو المكان المناسب لبدء مناقشة حول البدائل والخيارات المتوفرة. ويتضح من الأوراق المقدمة أن الأنموذج الجديد يلاقي قبولاً واسعاً في أوساط المشاركين. وقد بدأت الحكومات بتبني نهج للإسكان يقوم على التمكين والمساندة، وذلك منذ إعلان العام الدولي لإيواء المشردين (١٩٨٧) والبيان الذي أعلنته الأمم المتحدة حول برنامجها الاستراتيجي الدولي لتوفير المأوى وكان بعنوان «مأوى للجميع بحلول عام ٢٠٠٠». وحتى لو افترضنا قبولاً واسعاً لهذا الأنموذج الجديد، إلا أن تطبيقه في السياق الفلسطيني يترك مجالاً واسعاً للجدال والنقاش.

تعالج الأوراق الأخرى في هذا المجلد الخيارات والبدائل المتوفرة ولا مجال لها في هذا البحث، إلا أن من غير المحتمل أن تتمكن الجلسة العامة من وضع مسودة السياسة للإسكان على الرغم من توفر الإجماع حول النهج وبعض الاستراتيجيات وبعض المشاريع والبرامج ووسائل تنفيذها.

لذا جرى اقتراح تشكيل مجموعة عمل صغيرة (مؤلفة من خمسة إلى عشرة أشخاص) أو فريق عمل لسياسة الإسكان بهدف وضع مسودة لسياسة الإسكان الوطنية. ويستمد معظم المضمون من النقاش والتوصيات التي تقدمها الجلسات العامة ومجموعات العمل المختصة. ستعمل المسودة على جمع هذه التوصيات لإيجاد سياسة متكاملة قابلة للتنفيذ، وقد تشتمل على عدة خيارات وبدائل يجب اللجوء إليها في حالات معينة. وستكون مهمة المجموعة تطوير بدائل قابلة للتنفيذ لتقديمها إلى الجهات السياسية التي تتخذ القرار، أي حكومة فلسطين التي ستكون مسؤولة عن السياسة الوطنية للإسكان.

هذا ويجدر بفريق العمل عند قيامه باقتراح البدائل والخيارات للسياسة العامة للإسكان في مسودة وثيقة السياسة الشاملة أن يطلع على «توصيات بشأن تحضير برامج الإيواء» التي أعدها مركز التوطين البشري (Habitat) التابع للأمم المتحدة، وكذلك على «نموذج للمأوى» الذي أعدته وزارة البيئة في فنلندا. ويعمل البحث الصادر عن الأمم المتحدة كدليل يفصل الخطوات التي يجب اتباعها في رسم الخطط فيما يفصل البحث الثاني نموذجاً تم رسمه بواسطة الحاسوب (الكمبيوتر) لحساب تكاليف المدخلات وكمياتها، وبالتالي تقييم الأموال والأيدي العاملة المتوفرة، وكذلك الأرض والمواد المطلوبة لتنفيذ الخطة.

٣ ـ المشاركة الشعبية

يتوجب على فريق العمل أن يرسي عملية المشاركة الشعبية في مسودة الوثيقة التي سيضعها ويحدد فيها الأولويات والبدائل والخيارات. هناك في الأوراق التي يتضمنها هذا المجلد قدر لا بأس به من المعلومات والإحصاءات من مختلف الأنواع، إلا أنها قد لا تكون دقيقة إحصائياً بسبب عدم وجود تعداد للسكان، وبسبب المشاكل الأخرى المتعلقة بجمع البيانات والمعلومات في ظروف الاحتلال. مع هذا فإن وجود الباحثين في الاجتماعات جعل من الممكن اعتبارهم مرجعاً مطلعاً، وبالتالي التغلب على عدم الدقة في أرقام البيانات بفعل نوعية ما يقدمونه بأنفسهم.

لذا فإن على فريق العمل أن يركز في تفاعله مع المجموعات الأهلية والأسر، ومع القطاع الخاص، على محاولة دراسة سوق الإسكان والوصول إلى إجماع بشأنه بدلاً من القيام بمسح أشبه بتعداد السكان. إن الهدف من وراء مثل هذه الدراسة شرح السياسة المقترحة وما هو مفضل من الوسائل والطرق لتنفيذ هذه السياسة، وذلك من خلال جلسات للمناقشة تعقدها مجموعات صغيرة.

ولهذا فإن الوثيقة التي ستكتب عن سياسة الإسكان ستتطلب الدعم السياسي والقبول الشعبي معاً. وينبغي كذلك أن تأخذ هذه الوثيقة شكلاً قانونياً قدر الإمكان، إلا أن هذا ليس ضرورياً تماماً مع ذلك، فإن عدداً من مكونات الوثيقة يتطلب دعماً تشريعياً، الأمر الذي يجعل تنفيذ سياسة الإسكان التي تعلن أو تشرّع أسهل كثيراً في التطبيق.

ثانياً: وضع سياسة وطنية للإسكان

١ ـ دور الحكومة

إن الدور الذي تلعبه الحكومة في وضع سياسة وطنية للإسكان في غاية الأهمية، وذلك الأمر في غاية البساطة: إذ إنه يتوجب أن تكون هي السياسة نفسها التي تتبعها الحكومة. وبما أنه من المحتمل أن تتولى وزارة الإسكان مسؤولية تقديم سياسة الإسكان للحكومة للحصول على موافقتها، ولتنفيذها متى لاقت هذه الموافقة، فإن من الضروري أن يضم فريق العمل في عضويته عدداً مهماً (لكن ليس كبيراً) من وزارة الإسكان، إذ إن فريق العمل هذا ينبغي أن يكون الفريق التابع لوزارة الإسكان.

وعلى وزارة الإسكان أيضاً العمل على التأكد من حصول السياسة المقترحة على قبول الوزارات والدوائر الحكومية المختلفة ودعمها، ولا سيما وزارة المالية والأراضي والحكم المحلي.

وفيما سيؤدي نهج المساندة إلى تطوير عدد أكبر من الوحدات السكنية وبصورة

أسرع، إلا أن ضرورة المشاركة الشعبية قد تبطئ عملية البناء، ولا سيما في المرحلة الأولية. هذا ومن نواقص سياسة المساندة من وجهة نظر الحكومة إن كانت على عجلة من أمرها، أو من وجهة نظر السياسيين في الأقل، هو عدم وجود عمل واضح للعيان يمكن للحكومة أن تدعي أنه من صنعها. كذلك فإن الفرصة أقل لإقامة حفلات افتتاح مشاريع إسكانية كبيرة. بيد أن تأمين السكن لجزء من الشعب أكبر مما تسمح به السياسة التقليدية، يوفر فرصاً كافية للحكومة لبناء رأس مال سياسي، وهي تقوم بمساعدة الأسر على تلبية حاجاتها السكنية.

٢ ـ فريق العمل

يعمل فريق العمل كسكرتارية عامة لوزارة الإسكان، وعليه أن يراقب تطور المراحل الأولى من سياستها، مما يعني طلبه القيام بدراسات وبرامج وبنشر مفهوم نهج المساندة في سائر أقسام الوزارة وفي الدوائر البلدية.

في حالة مشابهة لحالتنا تقدم فريق العمل بطلب فترة انتقالية لمدة عام، وقام خلالها بالمباشرة بسياسة الإسكان في مناطق محدودة من البلاد، وتناول مواضيع معينة فقط. وقد تمخضت هذه التجربة عن أفكار وأبعاد قيمة استخدمت في ما بعد لصقل الأمور الإجرائية وإعادة النظر فيها.

ومع أن فريق العمل صغير الحجم إلا أن من المهم أن يضم في عضويته أشخاصاً ذوي خبرة بنواح مختلفة متعلقة بالإسكان أو لهم علاقة بالحكومة والإدارة. وعلى الرغم من أهمية توفر المقدرة في مجال الإسكان بالذات على الأقل في بعض أعضاء فريق العمل، إلا أن توفر الخبرات العملية والإدارية والقابلية لتقبل قضايا جديدة ومعالجتها هي من الأهمية بمكان أكبر.

يتعين أن يترأس فريق العمل عضو رفيع المستوى في الحكومة يتمتع بنفوذ كبير ويحبذ لو كان وزير الإسكان ذاته. وبهذا يصبح للتوصيات والعمليات التي تصدر عن الفريق تأثير كبير، وإلا فعلى الأرجح أن تدفع الضغوط السياسية والتجارية من داخل الحكومة وخارجها على السواء إلى تبني سياسات مشاريع لا تتفق مع أهداف السياسة المطروحة، كأن تضغط مجموعة من المقاولين الكبار على الحكومة لإعطائها الضوء الأخضر لبدء «مشروع إسكاني عام». كذلك قد تضغط الجهات المتبرعة ووكالات المعونات الخارجية للإسراع في إنفاق الأموال.

٣ ـ الاستشاريون والوكالات الخارجية

على الرغم من ضرورة قيام فريق محلي وطني بإدارة الخطة الإسكانية وتنفيذها، إلا أن من المحتمل الاستعانة، ولا سيما في المراحل الأولى، بالاستشاريين وبوكالات المساعدات الخارجية لكي يقوموا بدور مفيد. فالاستشاريون يقدمون خبرات ومعرفة فورية

قد لا تكون متوفرة لدى المهندسين المحليين، ومع ذلك فإن من الضروري أن تتم عملية الاستعانة بالخبراء تحت إشراف وتوجيه فريق العمل وحصر دور الاستشاريين في نطاق تقديم العون والتدريب لا في عملية التنفيذ (انظر أدناه).

من الممكن أن يقوم الاستشاريون في بعض الأحيان بدور الوسيط بين الدوائر والوكالات، ولا سيما في حال وجود خلافات شخصية أو تصادم بين الوكالات ذاتها أو في حال وجود مهني محلي لا تؤخذ أفكاره بصورة جدية لكونه مجرد موظف صغير. في مثل هذا الوضع يستطيع الاستشاري الأجنبي تقريب وجهات النظر بين المؤسسات والأشخاص وإيجاد إجماع مبني على سماع وجهات النظر المتناقضة يتعذر الحصول عليه بطريقة أخرى.

ومن ناحية أخرى، فإن للاستشاريين أهدافهم، ففي كثير من الأحيان يبقى ولاء هؤلاء للمؤسسة المموّلة التي قد توكلهم بمهمات مستقبلية أخرى، أكثر منه للحكومة أو الهيئة المحلية التي قد لا يعمل هؤلاء الخبراء معها مرة ثانية. لذلك كثيراً ما يقوم هؤلاء الخبراء بالتمسك حرفياً بالشروط المرجعية التي تعطى لهم، ولا سيما إن كانت الهيئات الممولة ستقيّم أداءهم استناداً إلى تمسكهم بهذه الشروط لا إلى التقدم على أرض الواقع. وليس من الغريب مثلاً أن يقوم الاستشاريون بتنفيذ مرحلة أو جزء واحد من مهمتهم في غياب نظيرهم المحلي الذي يمثل الحكومة أو حين لا تكون المهام التكميلية الأخرى قد أنجزت بعد.

أما وكالات المساعدات المالية والفنية، ففيها الكثير من الخصال التي يتميز بها الاستشاريون، إلا أن أغراضها تكون عادة مدفوعة باعتبارات سياسية ومؤسسية. فعلى سبيل المثال، كثيراً ما تتحمس مؤسسة من هذه المؤسسات إلى الدخول في اتفاق ما لتلبية حاجات الجهات التي تقف وراءها أكثر منها إلى تلبية الحاجات العملية على أرض الواقع. وهكذا فإن من المحتمل أن تقوم هذه المؤسسات بفرض شروط وبطلب تقارير ومعلومات أخرى إلى درجة تبعد المسؤولين المحليين عن عملهم، وذلك لمرافقة كبار الزوار من موظفي تلك المؤسسات القادمين إلى البلد.

إن الكثير من هذا هو من قبيل متطلبات العلاقات العامة، غير أنه ينبغي ألا يتم على حساب العمل المتوجب إتمامه. وللأسف غالباً ما تقوم هذه المؤسسات باستغلال فرصة نجاح مشروع ما لصالحها لكي تكسب صيتاً حسناً، ما يؤدي في بعض الأحيان إلى توفير مساعدات مالية تفوق القدرة الاستيعابية للمتلقي. كما أن من الضروري الإشارة إلى نقطة مهمة، وهي أن المسؤول عن هذه البرامج من المؤسسات الخارجية يكون معنياً بعقد اتفاق عن مشروع ما بالقدر نفسه الذي تهتم به الحكومة المتلقية، الأمر الذي يعطي الحكومة الفرصة للتمسك بمواقفها وشروطها من دون الخوف من خسارة المساعدات الخارجية.

أما الدور المهم الآخر الذي يضطلع به الاستشاريون والوكالات الخارجية، فيكمن

في قيامهم بدور الوسيط لتبادل المعلومات. وبالنظر إلى اطلاعهم على حالات أخرى تعاني مشاكل مشابهة يكون بوسعهم توفير فرص للتبادل الجانبي بين المتهنين، وحتى بين أوساط المجتمع بصورة مباشرة أو غير مباشرة. من ناحية أخرى، ثمة إغراء بقراءة كل برنامج على ضوء الخبرة المكتسبة من مشروع سابق، فتكون إساءة تقييم الوضع هي بالسهولة نفسها التي تكون لفهمه والتعمق فيه.

ثالثاً: تنفيذ السياسة الوطنية للإسكان

١ ـ وزارة الإسكان

تلعب وزارة الإسكان كمؤسسة رئيسية دوراً محورياً في تنفيذ سياسة الإسكان، إلا أنه من الضروري التذكر بأن الوزارة، بل والحكومة كلها، لا تشكل إلا جزءاً من حلقة اللاعبين الآخرين المشاركين في السياسة المبنية على الإسناد. لذلك ينبغي تجنب سياسة الضغط على المجتمع المحلي ودفعه دفعاً إلى العمل، ويتحتم على الوزارة التعلم من أعمالها والتهيؤ لكي تكون مرنة في تنفيذها.

إن أهم دور تلعبه وزارة الإسكان بعد إعدادها وترسيخها لسياسة الإسكان هو الاستماع إلى ردود الفعل الصادرة عن المجتمع المحلي والأسر، إذ إنه من المتوقع ـ ولا سيما في حال تنفيذ سياسة جديدة ـ أن تنشأ مشاكل وصعوبات في التنفيذ، ولا يكمن الجواب في مثل هذه الأحوال في تبادل اللوم والبحث عن أكباش فداء، بل في إيجاد طرق للاستفادة والتعلم من التجربة.

أما أهم ما يجب على الوزارة تحاشيه، فهو التدخل المباشر أو خلق نوع معين من التبعية في أوساط المجتمع المحلي. فعلى سبيل المثال الأهداف العددية، ففي كثير من الأحوال يعمد المسؤولون إلى التركيز على تحقيق الغاية بغض النظر عما إذا عنى ذلك التخلي عن المبادئ التي بنيت عليها السياسة، وبالتالي فإن غض النظر عن قيام الأسر المشاركة بتنفيذ التزاماتها قد يؤدي إلى تكرار ذلك في مواقف أخرى، الأمر الذي قد يشجع مجتمعات محلية أخرى على القيام بالمثل، إذ إن الجميع يسعى في العادة إلى الحصول على ما يريد بثمن بخس إن لم يكن مجاناً.

أما الدور المهم الآخر الذي تلعبه الوزارة، فهو دور الوسيط بين المجتمعات المحلية والدوائر والمؤسسات الحكومية الأخرى وحلقة الوصل مع الوكالات الخارجية، وهو أمر في غاية الأهمية لأن معظم الدعم الذي تقدمه الوزارة يتعلق بأعمال إدارية وتشريعية تتطلب تعاون الدوائر الحكومية الأخرى. إن نجاح الوزارة ذاتها في تنفيذ المشاريع يشجع الدوائر الأخرى على المشاركة فيها بالعمل معاً.

٢ ـ الوزارات والدوائر الحكومية الأخرى

لقد بينا سابقاً الدور المهم الذي تلعبه الوزارات والدوائر الحكومية الأخرى. إن أهم هذه الوزارات هي وزارات المالية والخزانة والأراضي والبلديات. وستتطلب التغييرات الإدارية والتشريعية دعماً من هذه الوزارات. وستكون هذه الوزارات والدوائر أكثر تجاوباً لتقديم المساعدة إذا ما عملت وزارة الإسكان على إعلامها بشكل مستمر ليس فقط بما يتم تنفيذه بل بطريقة التنفيذ أيضاً. وبالإضافة إلى بناء قنوات تنسيق رسمية مع هذه الوزارات عن طريق لجان مشتركة، فإن هناك حاجة إلى بناء شبكة من الاتصالات غير الرسمية بين وزارة الإسكان ـ ولا سيما فريق العمل ـ والمؤسسات الحكومية الأخرى.

كما يمكن تشجيع هذه العملية عن طريق دعوة مسؤولين من هذه الدوائر إلى الاشتراك في الاحتفالات والزيارات. وينبغي دعوتهم كذلك إلى برامج التدريب وغيرها من البرامج التي تهدف إلى تحسين الإمكانيات. ويوفر حضور هؤلاء المسؤولين الفرصة لإقامة شبكة من المعارف غير الرسمية، ولا سيما إذا تم إشراك أعضاء هذه المؤسسات في زيارات لبلدان أجنبية.

٣ ـ القطاع الخاص

يلعب القطاع الخاص دوراً رئيسياً في إنتاج الإسكان وتطويره. وكما بينا سابقاً، كان للقطاع الخاص على أية حال، دور كبير في توفير الجزء الأكبر من احتياجات الإسكان. بيد أن الأنموذج الجديد لا يقتصر فقط على الاعتراف بهذا الدور المهم، بل يعتبر القطاع الخاص شريكاً رئيسياً في عملية توفير الإسكان وجزءاً لا يتجزأ منها.

يأخذ دور القطاع الخاص أهمية خاصة في توفير الإسكان في ظل ظروف تفتقر فيها الحكومة إلى الموارد الأساسية مثل الأرض ورأس المال، ويصبح من الضروري في مثل هذه الحالات أن تعزف الحكومة بقدر الإمكان عن التدخل المباشر وأن توفر أكبر قدر ممكن من الفرص للتعاون المشترك مع القطاع الخاص.

فعلى سبيل المثال، ليس من الضروري أن تقوم الحكومة، في نطاق تطوير الأراضي وتوفيرها، بشراء الأراضي بتكلفة عالية لبيعها من جديد إلى القطاع الخاص متى ما تم تطويرها، إذ إن معظم الحكومات تفتقر إلى الموارد الضرورية والخبرات للقيام باقتناء الأراضي على النحو اللازم لتلبية حاجات السكان، لكن بالعمل مع القطاع الخاص تستطيع الحكومة أن تحصل على عائدات على شكل أرض يمكن توفيرها لمجموعات الدخل المحدود.

لكن يبقى من الضروري على الحكومة أن تراعي عدم إشراك القطاع الخاص بطريقة تمكنه من استبدال بيروقراطية الحكومة باحتكار تام لصالح القطاع الخاص. ومع أن تجنب وقوع مثل هذا الاحتكار يتطلب تدخلاً إدارياً أكبر من جانب الحكومة في بداية المطاف،

إلا أنه من المفيد إشراك عدد كبير من صغار المقاولين بدلاً من الاعتماد على بضع شركات كبيرة ذات خبرة واسعة.

٤ ـ المجتمعات المحلية

مثلما هو الحال مع القطاع الخاص، يجب اعتبار المجتمعات والأسر شريكاً متعاوناً يجب ضمه إلى السياسة. وتعمل المجتمعات المحلية كجسر بين الحكومة والأسر المنفردة، وإلا يصبح من شبه المستحيل على الحكومة، وحتى على القطاع الخاص، أن يتعاملا مع القضايا المتعلقة بأكثر من أسرة واحدة مثل توفير البنى التحتية.

وينبغي عدم الخلط بين المجتمعات المحلية والحارات، إذ إنه كثيراً ما يفترض أن مجرد مشاركة مجموعة ما من الأسر في منطقة مشتركة من المدينة يجعل منها مجتمعاً واحداً. والحارات ليست بالضرورة موحدة أو متجانسة في تطلعاتها أو قدراتها. ويتألف المجتمع الواحد من مجموعة من الناس أو الأسر يربطها شيء مشترك. مما يعني أن عدداً من الأسر قد ينضم إلى مجتمع لغرض أو آخر، لكن هذه الأسر قد ترفض لأسباب أخرى الانضمام إلى مجموعة أسر أخرى لتكوّن مجتمعاً ما.

إن إيجاد برنامج للإسكان مبني على اللامركزية في صنع القرار إلى أكبر حد ممكن يساعد على بناء المجتمعات، وذلك بإعطاء الأسر هدفاً مشتركاً. لكن إحدى سلبيات أسلوب المشاركة هذا تكمن في احتمال قيام الأفراد الأقوى نفوذاً في هذه المجتمعات بالاستحواذ على كثير من الفوائد وآليات صنع القرار على حساب الآخرين. لذلك يتوجب على المجتمع أن يطبق أسلوب المشاركة في عملية صنع القرار لضمان المشاركة الفعالة لجميع الأعضاء المشاركين.

ومن أهم المبادئ التي يجب اتباعها في أسلوب المشاركة هو البدء من القاع في عملية صنع القرار وعدم تخطي هذا المستوى إلى الذي يليه إلا حينما يثبت عجزه أو عدم لياقته لتحقيق الهدف المطلوب حتى عند توفير الدعم اللازم.

٥ ـ الأسر

تشكل الأسر الهدف الرئيسي من وراء استراتيجيا إسكانية تقوم على المساندة والتمكين. فالأسر هي الزبون أولاً وأخيراً والمستخدم الرئيسي لمنتوج هذه السياسة، لذا فإن إشراكها في جميع المراحل له أهمية مطلقة. ولكي تتحقق هذه الغاية، يجب اعتبار الأسر كلها بلا استثناء الزبون لهذه السياسة الذي يدفع الكلفة في النهاية لا مجرد متلقٍّ للفوائد.

كما يجب التذكر أن الأسر حينما تتوفر لديها المعلومات الكافية تكون قادرة على اتخاذ القرارات المناسبة بشكل أفضل بكثير من الخبراء المحترفين أنفسهم، ولا سيما حينما

لا تتوفر لهؤلاء المعلومات الكافية عن ظروف الأسر نفسها، وهي معلومات يصعب توفيرها بشكل كاف على أي حال. لذلك فإنه من الأفضل ترك القرار حول الأمور المتعلقة بقضية المساحة والقدرة على الدفع وتقديم الخدمات، إلى الأسر نفسها، وذلك بتوفير المعلومات اللازمة، على أن تنصرف السياسة نفسها إلى تقديم المساندة والدعم اللازمين بدلاً من أن يقوم طاقم من الخبراء أو التقنيين باتخاذ قراراته الخاصة التي قد تزيد العبء على الأسر على المدى الطويل.

ولضمان مشاركة الأسر التامة، يجب توفير أكبر قدر ممكن من المعلومات لها، كما يجب أخذ وجهات نظرها ومشاركتها بعين الاعتبار في إعداد البرنامج وفي جميع المراحل. غير أن المهم أن ندرك أن الأسر نفسها ليست متشابهة كما هو الحال مع المجتمعات، لذلك يجب تحاشي التعميم. ويتعين على السياسة ما أمكن أن تطرح خيارات وبدائل للأسر لتمكنها من اتخاذ قرارها بشأن ما تريده.

رابعاً: مرحلة ترسيخ السياسة الوطنية للإسكان

١ ـ المتابعة والتقويم

لتحقيق التجاوب المطلوب في السياسة المعتزم تطويرها، من الضروري مراعاة مبادئ «التعلم عن طريق العمل»، وهذا يعني إدخال مبادئ المتابعة والتقييم في جميع أوجه البرنامج منذ البداية. أما الخطوة الأولى نحو تحقيق هذه الغاية، فهي الوضوح والدقة في عرض الهدف من وراء الخطوات المتخذة كلها، وبدون ذلك سيكون من المستحيل وضع مجموعة من المعايير اللازمة لتقييم التقدم أو قياس النجاح.

وهذا يعني بالضرورة الفهم الواضح للظروف السائدة قبل القيام بالتدخل، لكن هذا لا يعني إجراء مسح هائل لقياس وتسجيل جميع التفاصيل. إن المجتمع ذاته والأسر تستطيع أن تقوم بالجزء الأكبر من المتابعة والتقييم على أرض الواقع إذا ما توفرت لديها المعلومات وفرص المشاركة الكافية، ففي نهاية المطاف تعرف هذه الأسر ما قد حصل فعلاً، وهي القادرة على ملاحظة التغييرات التي جرت، وبالتالي فإن أفضل تقييم هو ذلك الذي تشهد به الأسر.

ولضمان إدخال برنامج التقييم والمتابعة، يجب التأكد من مراعاة ذلك منذ البداية، لا بل في الوقت الذي يبدأ فيه تنفيذ البرنامج. هذا ولوضع البيانات وتحديد الأهداف والمعايير القياسية، فإن من المهم القيام بعملية التسجيل والتوثيق، وكذلك تحديد الأساليب والأدوات والإجراءات التنفيذية. وبالإضافة إلى الأسر أنفسها يمكن الاستعانة بخدمات المؤسسات التعليمية بجميع مراحلها للمساعدة في إدخال عملية المتابعة والتقييم إلى المنهج الدراسي، إذ إن الأطفال على الأخص مولعون بالعد والقياس والرسم والتسجيل.

٢ ـ الانتفاع من التجارب الماضية وإجراء التنقيح

تشكل المتابعة والتقييم جزءاً مهماً من البرنامج، إلا أن المنفعة من وراء البرنامج تقل إذا ما لم تبن آلية للحصول على نتائج التجارب الماضية لتكون جزءاً من العملية، إذ إن وضع إجراءات للتسجيل والقياس شيء، وتحديد الكيفية التي سيستفاد بواسطتها من المعلومات التي يتم جمعها شيء آخر. كما يجب الأخذ بعين الاعتبار وبوضوح تام العلامات المميزة ومستوى الأداء... الخ، وهي ذات أهمية في عملية تطبيق البرنامج الحالي، أو حتى في التأثير في اتجاهه لاحقاً، وذات أهمية في الخيارات التي يجب طرحها، وذلك كجزء من الإجراءات الإدارية والعملياتية للسياسة.

إن النتائج السابقة المستحصلة ميدانياً والتقارير الواردة حول النتائج المترتبة عن إجراءات معينة لها أهمية بالغة في المساعدة على تقرير ما إذا كان من اللازم تعزيز عملٍ ما أو تعديله أو استنساخه كما هو في مكان آخر.

٣ ـ التدريب والمساندة

إن للتدريب أهمية محورية خاصة في العمليات المبنية على الإسناد، إذ إن التدريب كما هو واضح، ضروري لضمان قيام اللاعبين كلهم بفهم دورهم في السياسة وتطبيقها. كما أن التدريب ضروري لتوفير المهارات والمعرفة الفنية المطلوبة، وبوجه عام لبناء القدرة والإمكانية في المؤسسات المختلفة والأفراد كي يتمكنوا من أداء دورهم بفاعلية وكفاءة كمشاركين في العملية.

يتطلب التحول نحو نهج الإسناد تغييراً جذرياً كبيراً في الطريقة التي يرى فيها المشاركون، ولا سيما المسؤولون عن الإسكان، أدوارهم وطريقة أدائها. إن هذا يتطلب عملية تدريب واسعة النطاق للمساعدة على إحداث التحول بفاعلية وكفاءة. إن أسلوب التدريب والمنهجية اللذين يتطلبهما نهج الإسناد يجب أن يكونا قابلين للتجاوب والتطوير تماماً كما هو الحال مع السياسة نفسها. كذلك يجب أن يبنى التدريب على نهج مبدأ التعلم من العمل.

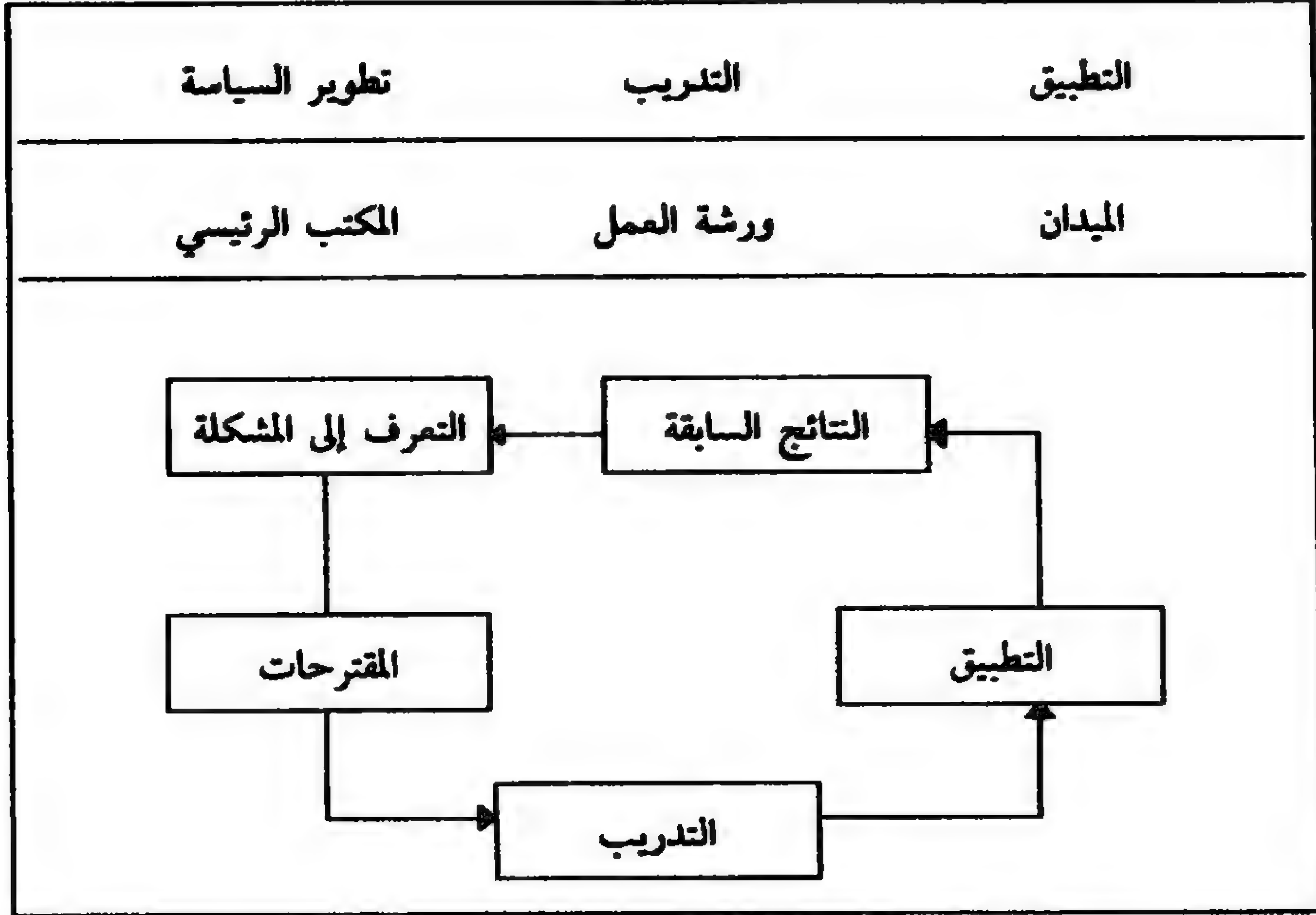
ما إن تبدأ المرحلة التحضيرية الأولية حتى ينبغي تأليف فريق أساسي للتدريب ليقوم بالمساعدة في صياغة السياسة، وذلك بتعريف صنّاعها بنهج الإسناد وبتحديد مجال المهارة والخبرة المطلوبين للتمكين من هذه الصياغة القائمة على النهج المذكور. من ثم يكون على فريق التدريب أن يساعد في عملية «التعلم من العمل»، وذلك بجعل التعلم أكثر كفاءة، وللتأكد من أن العمل هو بـ«التعلم» فعلاً.

ويتطلب هذا رسم دورة تشتمل على التطبيق فالتدريب فالتطبيق كوسيلة لتقييم عملية التطبيق الواقعي في الممارسة العملية، وتحديد الأخطاء في التطبيق العملي والإجراءات معاً، وتقديم المشورة حول نتائج السياسة، ومن ثم المساعدة في تغيير عملية

التطبيق بإدخال إجراءات معدلة.

الشكل رقم (١ ـ ٤ ـ ١)

دورة التدريب



ويتسع نطاق هذه الدورة مع الوقت ومع تكرار تطبيقها لتشمل مجالات جديدة من حيث مساحات الإسكان وغير ذلك. ويكمل أعمال طاقم التدريب الرئيسي المتعلقة بتطوير السياسة وترجمتها العملية سلسلة من فرق التدريب المختلفة التي تساعد على نشر السياسة وإجراءات تطبيقها في مختلف المناطق وعلى مختلف الجماعات المشاركة في عملية الإسكان. ويعمل فريق التدريب الأساسي في الوقت ذاته على تدريب فرق التدريب الثانوية.

وإلى حد ما، فإن الدور التفاعلي في عملية التدريب ملائم لعملية إدخال سياسة إسكانية جديدة وتطبيقها في بلد ما، لكنه يكتسب أهمية خاصة في نهج الإسناد بالذات. ونفترض في هذه الدراسة أننا نتطلع إلى الاحتياجات التدريبية لبلد قد تبنى أو على وشك تبني نهج الاسناد في سياسة الإسكان. وثمة ثلاث مراحل ذات احتياجات تدريبية مختلفة، وهي:

أ ـ **المرحلة التحضيرية** عند النظر في اتخاذ قرار التحول إلى نهج الإسناد، إلا أن هذا النهج لم يصبح سياسة بعد.

ب ـ **المرحلة الابتدائية**، وذلك حينما يبدأ العمل على تطبيق السياسة.

ج ـ **مرحلة الترسيخ** بعد أن توضع السياسة موضع التطبيق لفترة من الوقت.

وسنستعرض باختصار هنا من الذي يحتاج إلى تدريب، وفي أي حقل، وكيفية القيام بهذا التدريب، وذلك بالنسبة إلى كل مرحلة من هذه المراحل الثلاث.

أ ـ المرحلة التحضيرية

من أهم متطلبات المرحلة الابتدائية ضمان فهم صانعي السياسة أنفسهم نهج الإسناد وما يترتب عليه، وهم بحاجة ليس فقط إلى استيعابه، بل إلى قناعتهم بأنه خيار حقيقي وإدراكهم المضاعفات المترتبة عن تبنيه. ومن أصعب نواحي هذا النهج الحاجة إلى تطبيق مبدأ اللامركزية والتخلي عن سلطة صنع القرار، ليس فقط من قبلهم، بل أيضاً من الأسر أنفسها. والمعنى بذلك في هذه المرحلة هو الوصول إلى جماعة صغيرة تتألف من عدد محدود من الأفراد الذين هم في غاية الأهمية للنهج كله، وبعض هؤلاء قد يكون قد اقتنع بهذا النهج سلفاً وبالتالي على استعداد لتطبيقه. إلا أن بعضهم الآخر قد لا يقتنع بالنهج أبداً، ولكن عليهم تجربته ومسايرة المقترحات المتعلقة به.

إن متطلبات التدريب في المرحلة تدور حول تغيير المواقف لا حول زيادة المهارات. وبالتالي فإن التدريب في هذا السياق يهدف إلى التعليم لا التدريب في حد ذاته. يتوجب هنا التمييز بين «التعليم» بصفته اكتساب المعرفة والأفكار التي تشمل سلسلة من المهارات، و«التدريب» الذي يركز على تقديم معلومات معينة مرتبطة بأعمال معينة. وفي الأخذ بمفهوم التدريب كتقديم معلومات معينة حول موضوع ما، أي في ما يتعلق بنهج معين في الإسكان، فإننا نتحدث بالذات عن الحاجة إلى تقديم «تعليم» عام (بالمعنى المشار إليه سابقاً) و«تدريب» خاص بأشكال مختلفة لجماعات مختلفة.

إذاً فالحاجة إلى التعليم أكبر منها إلى التدريب. وبعض الجماعات المقصودة بالتدريب قد تلقت التعليم الكافي من خلال حضورها الدروس والندوات والقيام بزيارات التبادل أو من خلال إلمامها بالكتابات حول الموضوع. وينبغي أن تكون عملية التعليم هذه مطولة ومكثفة في الوقت ذاته. وفي هذه المرحلة بالذات تكون المساعدات الخارجية أنفع من أي وقت آخر، إذ إن هذه الأفكار تكون أقدر على الفهم والاستيعاب عند ملاحظتها في التطبيق العملي.

وفي وضع كوضع فلسطين التي لم تتبن نهج الإسناد بعد، يجب التطلع إلى ما تم في البلدان الأخرى في هذا المجال.

هذه الجماعة نفسها تكون مسؤولة عن رسم تفاصيل سياسة الإسناد. ومما أصبح متعارفاً عليه، أن يقوم الاستشاريون المحليون أو الأجانب بتطوير السياسة، إلا أن مثل هذا لا يخدم الغرض المطلوب، فتطوير السياسة هو من أحسن فرص التعليم والتدريب ويجب تقديم أكبر قدر ممكن من الإسناد للاستفادة منه بهذه الصفة.

ب ـ المرحلة الابتدائية

يسبق تطبيق أية سياسة جديدة مرحلة في البداية يكون فيها ضرورياً تعريف المعنيين بالأمر بالسياسة الجديدة ومرحلة أخرى لا مفر منها من التكيف إلى حين إرساء السياسة

الجديدة وجعلها مؤسسية. وهكذا يمكننا التمييز بين المرحلة الابتدائية والمرحلة التي تلحقها، وهي مرحلة الترسيخ في أي سياسة إسكانية. بيد أن هناك في سياق نهج الإسناد فرقاً آخر أساسياً للتمييز بين المرحلتين.

يتجاوب نهج الإسناد بطبيعته مع أفعال ومطالب الأسر والمجتمعات التي تستخدم الإسكان، وذلك بخلاف غيره. لذلك فإن التطورات تتبع مساراً آخر متى تم وضع السياسة، فتتجه نحو الأعلى ابتداءً من مستوى الأسر والمجتمعات؛ أما في المرحلة الابتدائية فتنطلق هذه التطورات بحكم الضرورة من مستوى السياسة الوطنية.

وفي حين يمكن التعرف إلى الأطر العامة وتثبيتها، إلا أن ما يجري في إطار هذه الأطر محكوم إلى حد كبير بالظروف والتجربة المحلية، لذلك فإن على الهيكل الذي يتم بناؤه لتطبيق السياسة وإدارتها أن يعتمد ويتجاوب مع التجارب السابقة التي يكتسبها من التنفيذ. ولعل وضع الهيكل الإداري في مكانه هو من أهم نواحي المرحلة الثانية. لذلك يجب إيضاح الجهة المسؤولة عن تطبيق أي وجه من أوجه السياسة، وذلك على جميع الصعد من المستوى الوطني، مروراً بالمحلي إلى مستوى الأحياء. ويكون طاقم الموظفين عادة، وكذلك المؤسسات التي ستضم إلى المشروع، موجودة حتى قبل سياسة الإسناد، وغالباً ما يكون العديد منها مشاركاً أصلاً في عملية الإسكان، إلا أنه يتوقع منها الآن أن تقوم بدور ولا سيما إزاء مستخدمي الإسكان. ويحرص مسؤولو الإسكان على جميع المستويات على تطبيق القوانين بمختلف أنواعها في ما يتعلق بالبناء والتخطيط في مرحلتي التصميم والإنشاء، وما يتعلق بالإيجار وتسديد الأقساط وجبايتها.

ويتوقع من هؤلاء المسؤولين عند تطبيق نهج الإسناد أن يلعبوا دوراً رئيسياً في تسهيل أمر القوانين لا مجرد تنفيذها حرفياً، وذلك بإيجاد وسائل لمساعدة الأسر على تحقيق أهدافها ولو تطلب الأمر تغيير القوانين. لذلك، وفي هذه المرحلة، يحتاج جميع الأفراد والمؤسسات المختلفة إلى خوض عملية التدريب. فمن ناحية، هناك حاجة إلى تثقيف هؤلاء بشأن نهج الإسناد ذاته، وإلى تعريفهم بالنيات والتوجه العام للسياسة، ومن ناحية أخرى، هنالك حاجة إلى تعريفهم بالإجراءات والعمليات المترتبة على السياسة، ولا سيما في ما يخصهم منها.

وبما أن السياسة تتعلق بمستخدمي الإسكان، فإن الوارد ذكره أعلاه ينطبق عليهم أيضاً. بل إن جزءاً من برنامج التدريب ينبغي أن يكرس لتثقيف الناس حول سياسة الإسناد وما تعنيه لهم والكيفية التي تسمح لهم بالمشاركة فيها. إن شيئاً من عملية التثقيف والتوعية هذه يجب أن يتم من خلال وسائل الإعلام، إلا أنه من الضروري تدعيمها بجلسات على مستوى الأحياء والمجتمعات، ولا سيما في تلك المناطق التي يقصد إشراكها في المراحل الأولى من العملية.

ج ـ مرحلة الترسيخ

خلال الفترة الثالثة، حين تكون السياسة قد استقرت لمدة ما، وبعد التغلب على

المصاعب الأولية، تنتقل الحاجة إلى التدريب من التعليم إلى المعلومات. فبعد أن يتم توسيع مشاركة المجتمعات في عملية الإسكان تكون هنالك حاجة أكبر إلى تزويدها بالمعلومات عن العملية وكيفية أداء عملها. ويمكن الاستعانة في هذه المراحل بقصص نجاح أخرى جرت في أوساط المجتمعات والأسر المختلفة.

ومع الوقت سيتم إجراء تحسينات في جميع نواحي الإسكان، ويتوجب نقل هذه الخبرة المكتسبة أفقياً إلى الغير الذين يجدون أنفسهم في مواقف شبيهة، وعمودياً إلى أعلى للتأثير في تغيير السياسة على الصعيد الوطني. وفي هذه المرحلة يمكن كذلك إدخال تغييرات في برامج تدريب المهنيين والفنيين بما يتوافق مع مسؤولياتهم ضمن نهج الإسناد (انظر الشكل رقم (١ ـ ٤ ـ ٢)).

وفيما تتطلب المرحلتان الأوليان إعادة تدريب الموظفين وتوجيههم لأن معظم هؤلاء هم من المسؤولين أصلاً، تتطلب المرحلة الثالثة توظيف طاقم جديد من خريجي الجامعات والكليات وغيرها من مراكز العلم. وبما أن نهج الإسناد يتطلب منظوراً آخر يتعلق بالدور الذي يلعبه مستخدمو الإسكان إزاء منتجيه، فستكون هنالك حاجة دائمة إلى إدخال تعديلات في التدريب الأساسي الذي يتلقاه المهنيون في المستقبل، ومن أهم التغييرات هنا هو أن يكون على المهنيين أن يعملوا باتجاه تمكين مستخدمي الإسكان من اتخاذ القرار على أساس تقييم لمضاعفات البدائل المختلفة يستند إلى معلومات دقيقة، بدلاً من أن يقوم هؤلاء المهنيون باتخاذ القرارات على أساس تعالٍ فني مفترض أو على أساس معلومات تقتصر عليهم فقط.

الشكل رقم (١ ـ ٤ ـ ٢)

من الذي بحاجة إلى أي نوع من التدريب؟

		صفر (بالمئة) — المدخلات (بالمئة)	— ١٠٠ (بالمئة)
		المهارات	المواقف
مستوى الجمهور	وطنية/اقليمية	معرفة لماذا من الدرجة الثالثة	سياسة الإسكان
	المنطقة	معرفة ماذا من الدرجة الثانوية	البرامج
	محلية/على مستوى الحي	معرفة الكيفية من الدرجة الأولية	الممارسة
		التدريب	التعليم

٥ ـ الحاجات الإسكانية وتوفرها في فلسطين: نطاق المسح الإسكاني

آلان أوديل(*)

خلاصة

تبحث هذه الدراسة في استخدام وسيلة المسح لجمع المعلومات، وذلك لتطوير استراتيجيات لسياسة الإسكان. كما تعالج موضوع تقييم الاحتياجات الإسكانية وما هو متوفر من المساكن الآن. وتقدم الدراسة شرحاً مفصلاً للعملية التي يمكن بواسطتها تحديد المعلومات المطلوبة بأقل كلفة ممكنة. ويستند البحث إلى خبرة المملكة المتحدة في اعتماد أسلوب المسح للتعرف إلى الاحتياجات الإسكانية في محاولة للتعرف إلى الدروس التي يمكن تطبيقها في فلسطين.

كما تعنى هذه الدراسة بالأمور الفنية، أي الاجراءات اللازمة لجمع البيانات وأدوات التحليل بدلاً من التركيز على بناء المؤسسات أو الأطر الإدارية اللازمة لنظام إسكاني جديد، إذ إن الخبراء الملمين بالوضع في فلسطين أقدر على تقديم تحليل لمثل هذه الأمور.

تبدأ هذه الدراسة بمعالجة موضوع التخطيط في الإسكان بمفهومه الأوسع، موضحة الحاجة إلى الحذر والتدرج في الأسلوب المعتمد لضمان التعاون بين جميع أوجه الخطة الوطنية. كما تدافع الدراسة عن ضرورة بدء العمل على ايجاد نظام ضبط تنموي وآخر لأنظمة البناء الفنية في مرحلة متقدمة.

وتدخل الدراسة بإسهاب في نقاش عن تطوير استراتيجية للإسكان بالاستناد إلى تقييم دقيق للحاجات الإسكانية وجرد ما هو متوفر من المساكن. والهدف من وراء ذلك تقديم إرشاد عملي مبني على التجربة. وتعالج الدراسة كذلك الاطار التحليلي لنتائج عدد

(*) مسؤول مؤسسة بحوث البناء، غارستون، انكلترا.

من المسوحات وتقترح الخيارات المتعلقة بالتزام الدقة والتفصيل، ومنها خيار استخدام عيّنات بدلاً من مسح شامل.

مقدمة

تطرق رامي عبد الهادي في دراسة أعدها للمفوضية التابعة للأمم المتحدة حول الاستيطان البشري بعنوان «المتطلبات الإسكانية للشعب الفلسطيني» إلى الوضع في فلسطين كما كان عليه في أوائل التسعينيات مقدماً تقييماً للعقد القادم[١]. وخلص الدكتور عبد الهادي إلى توصيات لخطة عمل تتعلق بثلاث نواحٍ:

- تطوير استراتيجيا وطنية للإسكان.

- إنشاء نظام مالي خاص بالإسكان.

- تعزيز القدرة المؤسساتية في ما يتعلق بتمويل الإسكان وإنتاجه.

وجد عبد الهادي أن كلاً من النواحي الثلاث المذكورة مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالآخر، ودعا إلى ضرورة بدء العمل على الصعد الثلاثة في وقت واحد. وعلى وجه التحديد، عالج عبد الهادي القضايا الرئيسية التي تشكل الأساس لاستراتيجيا إسكانية.

وأشار عبد الهادي كذلك إلى النقص في البيانات المتوفرة حالياً، وتقدم بعدد من الاقتراحات لجمع المعلومات، مثل التحضير لتقييم للاحتياجات الإسكانية للتعرف إلى حجم وظروف ما هو متوفر من الإسكان والطلب الفعلي على الإسكان. إن هذه الخطوة تشكل نقطة البداية في إيجاد استراتيجيا للإسكان، وتقدم الخلفية الرئيسية لتقرير الكيفية التي يمكن من خلالها لوجهة النظر الدولية أن تساعد في الأمر.

ولعل هنالك طرقاً معينة للحلول العملية لمشاكل تمت معالجتها في أماكن أخرى يمكن تطبيقها في فلسطين دونما تغيير. وغالباً ما نجد أن الأساليب أو المؤسسات التي تم العمل بها في بلد ما في مرحلة معينة من عملية التنمية ومستوى معين من الدخل وفي ظروف ثقافية معينة، لا يمكن نقلها إلى فلسطين دونما إدخال تعديل كبير عليها. وبالطبع فإن إدخال التعديل على الطرق المتوفرة غالباً ما يساعد على تقليص النفقات بحيث تكون أقل من نفقات اختراعها من جديد.

ولعل نقل الخبرة المكتسبة في معالجة المشاكل وحلها في مجال ما أسهل بكثير من نقل طرق العمل نفسها. إن وصف الممارسات والانجازات الجارية في بلدان أخرى يعمل كبرهان على إمكانية حل العقبات، لا كوصفة جاهزة لما يجب تطبيقه في فلسطين، وهذا أمر تؤكده هذه الدراسة وتعتمده.

---

(١) United Nations Commission on Human Settlements [UNCHS], *Housing Requirements of the Palestinian People* ([n. p.: n. pb.], 1992).

أولاً: استراتيجيات الإسكان

الإسكان موضوع مهم، إلا أنه مع ذلك موضوع واحد من مجموعة مسائل يجب معالجتها في آن واحد. ويمكن اعتبار إطار التخطيط بأسره كهرم تحتل قمته استراتيجية الضبط للتنمية الاقتصادية واستخدام الأراضي، ومن ثم يتدرج إلى الأسفل حتى المستوى الثاني الذي تحتله النواحي الاستراتيجية مثل الاقتصاد والتوظيف والخدمات العامة والمواصلات والإسكان. . . الخ. ويحتل المستوى الثالث الصحة والتعليم. . . الخ. ومع أن كيفية تحديد معالم هذه النواحي المتعددة وموقعها الخاص في الهرم لا تزال موضع نقاش، إلا أن وجهة النظر العامة تلاقي قبولاً من قبل معظم المختصين. وتحدد الخطة العريضة لكل من النواحي المذكورة الأولويات والسياسات اللازمة لتحقيق الأهداف المطلوبة، لكن هذه تتأثر بالمتطلبات والفرضيات المنصوص عليها في الخطط المتعلقة بنواحٍ أخرى، وتخضع لقيودها.

وعلى الرغم من أن تطوير هذا الاطار يصور عادة على أنه إجراء منطقي ومنظم، إلا أنه في الواقع وفي معظم الدول المتطورة يأتي نتيجة لعملية تاريخية مستمرة من التغير العضوي المعتمد كل الاعتماد على المؤسسات والعادات والتقاليد التي تم إرساؤها في الماضي. وفي الغالب تتطلب إعادة النظر في استراتيجيا ما قطع جزء من البنية العامة واستبدالها بآخر كثيراً ما يكون غير مختلف جذرياً عن الهيكل الأساسي، وذلك لأنه مقيد بالحلقات المختلفة التي تصله بالأجزاء الأخرى الموجودة.

إن قطراً مثل فلسطين يواجه بداية جديدة يتمتع بخيارات لا تتوفر لغيره لفتح صفحة جديدة نظيفة وللنظر في الأمور من جذورها. ومن الناحية الأخرى، ونظراً إلى كون النواحي الاستراتيجية كلها هي على المستوى نفسه من التطور، يواجه صانعو القرار في فلسطين المهمة الحيوية والصعبة في آن واحد لتنسيق التخطيط في مجال واسع جداً. ويؤثر ذلك ليس فقط في الاطار التنظيمي العام الذي يتم داخله التخطيط، بل يؤثر أيضاً في طبيعة الخطط نفسها وفي العمليات اللازمة للوصول إلى وضع هذه الخطط. وعلى الخطط أن تكون قوية وفعالة في مواجهة التغيرات التي قد تطرأ في المجالات المترابطة، الأمر الذي يتطلب إجراء تجارب لقياس مدى تأثير التغيير ولتحديد العواقب التي ستطرأ في حال فشل أو تعطل افتراض ما أو ظرف معين.

١ ـ أولويات الاستراتيجيا والتخطيط

تقتضي الحاجة الماسة إلى التنسيق اعتماد أسلوب حذر ومتدرج، إذ إن تغيير الاتجاه قد يكون ضرورياً في المراحل الأولى، إلا أن غياب استراتيجيا للإسكان في فلسطين لن يشكل على الأغلب عقبة للإسكان في المستقبل القريب. لقد ازداد معدل تطوير الإسكان المخطط في السنوات الأخيرة، ولكن بنسبة بطيئة نسبياً، إلا أن الحاجة إلى إسكان جديد تبقى كبيرة إلى درجة تمكن من استيعاب أي إسكان جديد ضمن استراتيجيا في المستقبل.

وتصبح الحاجة إلى استراتيجيا شاملة ملموسة تماماً في حال ازدياد معدل تطوير الإسكان، الأمر الذي سيحدث بلا شك في ظل تحقيق تقدم ملموس على مدى العقد القادم. لذلك فإن هنالك حجة قوية للبدء بالعملية الآن، وإن كانت تتطلب بعض الوقت قبل أن تدخل في حيز التنفيذ.

ومع ذلك، فإن من المحبذ البدء بالنظر في بعض الاجراءات الآتية. ففي بعض المناطق مثلاً هنالك دلائل على بدء الإسكان بصورة غير منظمة من قبل الأفراد، وهو وضع ثبتت صعوبة السيطرة عليه في مناطق أخرى من العالم في غياب اجراءات خاصة متعلقة بتقسيم الأراضي إلى مناطق سكنية... الخ. وفي غياب مثل هذه الاجراءات يمكن لهذا النوع من البناء غير المنظم أن يحبط خططاً مستقبلية محلية في مجالات متعددة (متعلقة بالبيئة وتوفير الخدمات... الخ)، وأن يؤثر في خطط اقليمية ووطنية للتنمية الاقتصادية في ما يتعلق بالتوزيع الهرمي للمراكز التجارية والصناعية ونزعات الناس. لذلك فإن هنالك حجة قوية لتطوير سياسات جديدة وادخال نظام الضبط في هذه الناحية حتى في ظل غياب إطار عام موجّه يتمثل باستراتيجية الإسكان الأوسع نطاقاً.

كذلك من الحكمة بمكان العمل على التأكد من أن ممارسات البناء الحالية لن تؤثر في اتجاه أو آخر في المعايير المستقبلية، وأن لا تحد طرق الانشاءات وحجم البنايات وتقطيعها الداخلي وترتيب مجموعات المساكن والمساحة حولها من التغييرات التي سيطالب بها في المستقبل. ثمة عدد من الاعتبارات التي تدخل في هذا النطاق، وهي:

- الاعتبارات الفنية - متانة المواد والهياكل ودوامها وإجراءات السلامة في البنايات.
- اعتبارات الصحة العامة - توفير ما يكفي من الماء الصالح للشرب؛ وإنشاء مجاري الصرف وصيانتها؛ ومسألة كثافة الأشغال.
- الاعتبارات الشخصية - مقاييس المساحة، وتوفير مرافق لتحضير الطعام والاستحمام والتدفئة، وموضوع المساحة خارج المنزل.
- الاعتبارات البيئية - توفير المواصلات وملكية السيارات.
- الاعتبارات الاجتماعية - التغييرات المحتملة في المستقبل في تكوين الأسرة وحجم العائلة ودخلها.

وفيما يقع العديد من هذه العوامل داخل النطاق الأوسع لاستراتيجية الإسكان العامة، هنالك مع ذلك حاجة إلى النظر في إيجاد نظام للضبط في مرحلة مبكرة من البرنامج. وقد يشكل بعض هذا التنظيم جزءاً من عملية تطوير نظام الضبط نفسه، إلا أن هنالك حاجة إلى إدخال نظام ضبط آخر يمكن أن نطلق عليه تسمية ضبط البناء الفني لغرض التسهيل.

٢ - المعلومات اللازمة للتخطيط الاستراتيجي

ننتقل الآن إلى استراتيجية الإسكان نفسها وإلى المعلومات اللازم توفرها بوجه عام لتطويرها. وسنحاول في ما يلي شرح العلاقة بين البيانات التي يتم جمعها من ناحية،

ومضمون الاستراتيجية والاجراءات اللازمة لبلورتها من ناحية أخرى.

إن جمع البيانات عمل باهظ الكلفة، ومن المهم التأكد من أن ما يجمع منها هو المطلوب. ويمكن اعتبار هذا المبدأ العام كمجموعة من القواعد ترمي إلى الحصول على أكبر قيمة مقابل المال المستثمر في المشروع. ولعل من الضروري بمكان وضع قائمة بهذه القواعد منذ البداية كخلفية للنقاش الأكثر تفصيلاً الذي سيأتي في ما بعد.

أ ـ الموازنة بين التفكير وجمع البيانات

سئل باحث التخطيط الأمريكي المشهور جون كويغلي خلال محاضرة له سؤالاً عن الحاجة إلى المعلومات فأجاب: «إن أعطيت مليون دولار غداً، فلن يصرف أي قرش منها على جمع البيانات، بل سيصرف المبلغ بأسره على التفكير». ولعل في هذا القول مبالغة، إلا أن المعنى من ورائه عميق للغاية، وهو أن الأفكار لا البيانات هي التي تدفع عملية التخطيط.

ب ـ الاطار التحليلي

إن من الضروري بمكان، إن أمكن على الاطلاق، تحديد الأسئلة التي يجب الاجابة عنها منذ البداية بالاستعانة بالبيانات وتحديد القرارات المتعلقة بالسياسة التي ستتخذ. يصبح بعد ذلك من الممكن وضع الإطار التحليلي مقدماً، وسيضمن هذا الاطار ليس فقط خطة لتحليل البيانات، بل أيضاً المعايير الكمية التي ستستند إليها القرارات المتعلقة بالسياسة. إن خوض هذه العملية بالاستناد إلى معلومات متوفرة سلفاً أو حتى بيانات افتراضية يساعد على التأكد من أن البيانات التي يتم جمعها هي بالضبط المعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات.

ج ـ البيانات المتوفرة سلفاً

دعا رامي عبد الهادي في ورقته المشار إليه آنفاً إلى المزيد من المعلومات، إلا أنه بيّن كذلك ما يمكن تحقيقه بالاعتماد على ما يمكن اعتباره بيانات محدودة وقديمة، فقد تمكن من وضع واستكشاف معظم المحاور لاستراتيجية الإسكان. فكلما قدّم اقتراح لجمع البيانات يكون من الجدير بالمحاولة معالجة المسائل المطروحة بمساعدة من أي بيانات متوفرة سلفاً من دون الاقتصار على تحديد البيانات المطلوبة. وتدل هذه العملية أحياناً على عدم وجود حاجة إلى جمع المزيد من البيانات، إنما في غالب الأحيان تبقى الحاجة قائمة، إلا أن من الممكن التعرف إلى الفجوات في البيانات المتوفرة بدقة.

د ـ التعقيد في المسح ونطاق جمع البيانات

ينبغي الاستعانة بالمعلومات المتوفرة في تصميم المسح الذي يجب القيام به، وإذا كانت كمية لا بأس بها من المعلومات موجودة أصلاً فقد تدعو الحاجة إلى أسلوب متطور لتعميق الفهم. أما إذا لم تتوفر إلا معلومات قليلة جداً عن الموضوع سلفاً فيكفي على

الأغلب إجراء مسح عام، إذ ان محاولة اتباع أسلوب متقدم تكون في حد ذاتها مضيعة للوقت، ولا سيما إذا ما كانت هناك درجة من الشك في فهم الموضوع. وحينما تقوم الحاجة إلى معلومات أكثر تفصيلاً، فإن من المنطقي اتباع عملية ذات مرحلتين: أولاهما مسح عام، والثانية مسح مفصل.

هـ ـ نوعية البيانات وكفايتها

ثبت من التجربة انه يتعذر الاعتماد على المسح الإسكاني إذا لم تتخذ احتياطات كافية للتأكد من نوعية البيانات. وينطبق هذا على الأخص حينما يتم تسجيل تقييم ذاتي (مثل نوعية الحاجة إلى تصليح بناء ما) أو حينما تكون هنالك حاجة إلى طلب معلومات حساسة (مثل دخل الأسرة أو مواردها المالية أو مواقفها الاجتماعية). ومن الضروري مراعاة تعريف للبيانات والاهتمام بتدريب القائم بالمسح أو المقابلات، والاهتمام باختيار مواعيد المسح وتمحيص الاستبيان وبوضع اجراءات لضبط ما يجري في العمل الميداني. كما أن من الضروري تحاشي (أو قياس وتعديل) أي تحيّز في اجراءات اختيار العينة وفي عدم الإجابة التي ترد في الاستبيان. كما أن هنالك ضرورة للتوفيق بين نوعية البيانات ومطالب عملية جمعها. ويمكن للمستجدين في أعمال المسح الإسكاني التعلم من خبرات الآخرين.

و ـ اختبار الأساليب والاجراءات

من المهم إجراء تجارب صغيرة على نطاق ضيق تعتمد جميع الأساليب والاستبيانات والاجراءات التي ستستخدم في الدراسة النهائية قبل تكريس الموارد لعملية شاملة لجمع البيانات، وذلك للتأكد من أنها ستعمل بالطريقة المتوقعة منها. هذا وينبغي العمل بما يلي: **لا تجمع بيانات «ربما» تكون مفيدة.** إنها نادراً ما تكون كذلك.

ثانياً: التقييم للحاجات السكانية وللعدد الموجود من المساكن: إطار تحليلي

من أهم القواعد التي أدرجت أعلاه وضع الاطار التحليلي سلفاً. أما هذا فيجب أن يرتبط بأهداف الدراسة وأغراضها، كما يجب أن يفصل العمليات التي تستخدم فيها البيانات. والهدف من وراء هذا الاطار هو التمكن من القول بأن بنداً ما من البيانات «سيستخدم لتنوير هذا القرار أو ذاك، ولإجراء ذلك بفعالية يجب أن تكون له خصائصه»، أو القول بأن بنداً ما «لا يخدم هدفاً نافعاً ويجب عدم جمعه».

ولا يمكن وضع إطار عام، وسيعتمد الخيار على المهمة قيد البحث. ولكن لعل ما نورده أدناه يمكن أن يكون انموذجاً لعملية التفكير أثناء القيام بالمهمة للتوصل إلى مواصفات المعلومات التي يجب جمعها.

١ ـ الأهداف

يجب أن يكون الهدف الرئيسي لسياسة الإسكان في أي بلد من البلدان تحسين

مستوى السكن المتوفر للناس ونوعيته. وتكون هنالك أهداف فرعية عادةً ما تعبر عن قيود معينة قائمة. فعلى سبيل المثال، في ظروف فلسطين الخاصة اليوم قد تشتمل هذه القيود على عوامل اجتماعية مثل الحاجة إلى الحفاظ على الهوية الثقافية والتقاليد وتعزيزها، وعلى عوامل اقتصادية خاصة بالاستفادة الكاملة من الموارد الشحيحة وبدعم الاستراتيجيا العريضة للاقتصاد واستخدام الأراضي، وعلى عوامل ديمغرافية تتعلق باستيعاب أعداد كبيرة من العائدين من الخارج.

إن أي استراتيجيا تسعى لتحقيق هذه الأهداف ستحاول تحقيق ما يلي:

- الحفاظ على ما هو متوفر حالياً والإضافة إليه.
- إيجاد توازن بين البناء الجديد وإصلاح البناء القديم.
- تنسيق الاستثمار في البنية التحتية بجميع أنواعها كي تقوم البرامج المختلفة بدعم بعضها بعضاً.
- تحديد الأولويات والتخطيط للتطوير على مراحل (مع الاعتراف بصعوبة إنجاز كل شيء فوراً).
- الحفاظ على التجمعات السكنية القائمة وتطويرها في الوقت الذي يتم فيه العمل على إسكان العائدين.
- بناء تجمعات سكنية جديدة وفقاً للمخططات الأوسع نطاقاً.
- تطوير البنية التحتية الاقتصادية والمادية والمؤسسات المالية لضمان إحداث التغييرات الضرورية.
- بناء منظومة ضبط قانونية للتطوير، وذلك لإدارة التغييرات.

٢ ـ عملية التخطيط

تكون عملية التخطيط عادةً عملية تكرارية تتضمن الخطوات التالية:

- نقطة البداية هي على العموم محاولة أولية لتحديد الصورة الكمية وأعداد الأسر والبيوت اللازمة لها من أجل تحديد حجم التغيير المراد التخطيط له وسرعته.
- من ثم هنالك الحاجة إلى الأخذ بالاعتبار الأساليب التي ستحقق فيها التغيرات والقيود التي تحد من حجم التغيير وسرعته. تضم العوامل المقيِّدة الموارد المالية المتوفرة والمؤسسات اللازمة لإدارتها وقاعدة المهارات الفنية لصناعة الإنشاءات وتوفر مواد البناء والبنية التحتية ونوعيتها.
- حين تكون القيود كبيرة، يجب النظر في امكانية الحد من أثرها (على سبيل المثال عن طريق برنامج تدريب لتحسين المهارة في صناعة الانشاءات أو إنشاء بنك لتمويل الإسكان).
- قد تحد القيود من حجم التغيير (عدد الأسر التي يمكن توفير السكن لها وفق مستوى معين) أو تحد من الجدول الزمني الذي يمكن فيه إحداث التغيير.
- يتطلب هذا إذاً إعادة فحص الافتراضات الأولية التي بنيت على أساسها الصورة

الكمية، وإعادة النظر في الآليات التي تقرر عدد الأسر التي سيتم توفير السكن لها.

- في النهاية تعود العملية إلى نقطة البداية من أجل تكرار آخر.

ثالثاً: موازنة لبيوت السكن والأسر

إن الهدف الكلي هو ضمان المأوى للأسر جميعاً. والوصف الكمي لهذا الأمر يتجلى في وضع موازنة لبيوت السكن. والمطلب الأول في هذه الموازنة هو أن يضاهي عدد الأسر عدد المساكن فيما يتطلب الأمر بحثاً أكثر تفصيلاً لنوعية الإسكان (حالة الخدمات المقدمة وشبكتها) ومضاهاة الحاجات المعينة للأسر المنفردة مع المساكن المعروضة.

وبالرسم تكون صفحة الموازنة كما في الشكل رقم (١ ـ ٥ ـ ١) الذي يهدف إلى عرض الوضع على مدى مدة قصيرة قادمة (خمس إلى عشر سنوات). إن الوضع في بداية المدة مبين في المربعات المظللة فيما تشير الأسهم إلى اتجاه الحسابات اللازمة لتحديد الأسر وعدد المساكن، وهو ما يقتضي وضع موازنة له.

وهنالك حاجة إلى صفحة موازنة منفصلة لكل منطقة جغرافية، إذ إن الأسر مقيدة بمواقع عمل وعلاقات اجتماعية تحتم عليها البحث عن مسكن في مناطق محدودة. بيد أن هنالك احتمالاً لتنقل سكاني عبر الوقت من منطقة إلى أخرى، وهو موضح في الرسم ضمن المربع باسم «الهجرة الداخلية»، وكذلك الانتقال من خارج البلاد موضحاً بمربع «الهجرة».

أما المربع إلى يسار صفحة الموازنة (الأسر أو الطلب) المؤشر بخطين، فيمثل العمليات التي تحدد التغيير في عدد الأسر. وفي بداية مرحلة التخطيط قد يعرف شيء ما عن هذه العمليات، فتكون هذه المعلومات لازمة لعمل الحسابات الأولية. لكن مع مضي الوقت قد تتغير هذه العمليات نتيجة للتغير في التطلعات أو في موارد السكان. أو في ظروف السوق التي يحددها العرض المتوفر من المساكن إن هذه التغييرات هي التي تدخل حالاً من عدم اليقين إلى الحسابات في الموازنة، وهي التي تتطلب أن تجري الحسابات بالاستناد إلى عدد من الافتراضات المختلفة حول العمليات.

وأما المربعات المعادلة إلى يمين صفحة الموازنة (المساكن أو العرض) فتشير إلى مستوى السكن المتوفر. ويتقرر الوضع منذ البداية بالعدد الموجود من المساكن وبالطريقة التي يتم فيها إشغالها. وقد يرجع التغيير في المستوى إلى زيادة تطلعات السكان أو نتيجة للأنظمة الخاصة بضبط التطوير وبتحديد المناطق وبإجراءات الصحة العامة، والسلامة في البنايات. وبالطبع فالمستويات مقيدة إلى درجة كبيرة بالموارد المتوفرة. كما تؤثر في جهة العرض القيود التي تفرضها البنية التحتية المتوفرة وتحديد المناطق لغرض استخدام الأراضي والقدرة وطاقة صناعة الانشاءات. وتظهر هذه في الشكل في مربع مظلل غامق لأن المعلومات اللازمة هنا يصعب الحصول عليها من مسوحات الإسكان أو مسوحات الأسر التي هي الموضوع الرئيسي لهذه الدراسة. ومع ذلك، فإن لهذه المعلومات أهمية حيوية ويتوجب دراسة تأثيرها في الموازنة الخاصة بالمساكن والأسر.

ثمة عامل آخر يجب أخذه بعين الاعتبار هو خيار الحكومة للتدخل في السوق، وهو خيار يمكن القيام به بتوفير الإسكان الذي تملكه الحكومة أو الخاضع لضبط الايجارات لمجموعات مختارة (ذات الدخل المتدني وعمال «أساسيين»... الخ) وذلك بتقديم دعم مالي أو منح للأسر التي تقوم بشراء أو استئجار مساكن تابعة للقطاع الخاص أو عن طريق وضع قيود على عمليات السوق بطريقة أو بأخرى، أو حتى بواسطة اجراءات واسعة مثل ضبط عملية الهجرة. إن مثل هذه الاجراءات تحدّ مباشرة من الطلب على الإسكان وتؤثر في العملية التي يتم من خلالها مضاهاة عدد الأسر مع عدد المساكن، كما أنه ظهر خلل في السوق يحول دون حصول الناس على فرصة لنوال مسكن بشكل منصف صار من الممكن القيام بإجراءات التدخل.

الشكل رقم (١ ـ ٥ ـ ١)
موازنة للأسر وبيوت السكن

١ ـ تقسيم البرنامج إلى مراحل

في الواقع تخضع العمليات لحالة دائمة من التغيير، إلا أنه يمكن اعتبار الرسم في الشكل رقم (١ ـ ٥ ـ ١)، ولاعتبارات عملية، مرتبطاً بفترة زمنية واحدة تجري فيها التغييرات بصورة منتظمة. وفي التطبيق العملي من المعتاد تطوير خطط على عدة مراحل، وإعادة النظر في الرسم في كل مرحلة من المراحل. ولهذه العملية ثلاث منافع أساسية هي:

أ ـ يمكن تنفيذ برنامج العمل بالتدريج مع رفع المستويات عبر الوقت لتتمشى مع الظروف السائدة ولاستخدام الموارد عندما تصبح متوفرة. ويمكن تحديد أولويات كل مرحلة من المراحل، وتستند هذه الأولويات إلى المبادئ اللازمة لمعالجة أسوأ الظروف أولاً أو التركيز على مجموعة رئيسية من الأسر أو على مناطق محلية مختارة.

ب ـ يمكن لمستوى التفصيل في التخطيط ان يتوافق مع درجة الوثوق بالمعلومات. إن المعرفة بالظروف الحالية ستكون دائماً أكثر تكاملاً وأكثر وثوقاً من المعلومات حول المستقبل، لذلك تقوم الخطط المرسومة لفترات زمنية مختلفة بخدمة وظائف مختلفة. إن الخطط المتعلقة بالمستقبل القريب تعتبر خطط عمل محددة، أما المتعلقة بخمس عشرة سنة قادمة مثلاً فترمي إلى رسم اتجاه عام للتغيير وتحديد طبيعة المشاكل التي تلوح في الأفق وحجمها.

ج ـ هنالك دائماً احتمال بأن تحيد الخطة عن مسارها نتيجة لأحداث معينة. لذلك فإن من الضروري متابعة التقدم من وقت إلى آخر، وتشكل نهاية مرحلة معينة من الخطة سبباً منطقياً لإجراء مثل هذه المتابعة.

٢ ـ استخدام إطار العمل

يهدف ما سبق ذكره إلى بيان كيفية تطوير الاطار لتحديد الحاجة إلى المعلومات ولتحليلها واستخدامها. وليس المقصود من إطار العمل أن يكون كاملاً أو شاملاً، فإن لكل خطة منفردة حاجاتها الخاصة، مع أن هناك عدة عناصر في هذا الموضوع لها علاقة بمعظم الحالات.

هذا، ومن المفيد أن ندرك أن عملية التفكير في الكيفية التي يمكن فيها معالجة المهمة وتسجيلها هي على القدر نفسه من النفع كإطار العمل نفسه.

رابعاً: المعلومات المستقاة من المسوحات

أولى البحث في القسم السابق الموازنة للأسر والمساكن اهتماماً كبيراً، وذلك لأنها تعطي ملخصاً سهلاً للمعلومات المطلوبة لتطوير استراتيجيا للإسكان. إن بعض البيانات المطلوبة موضحة في الموازنة، وكذلك تقدم العمليات المختلفة بشكل يجعل الدور الذي

تلعبه بيانات معينة في معالجة هدف الاستراتيجيا دوراً واضحاً. لذلك يمكن للموازنة أن تشكل نقطة الانطلاق لنقاشات جماعية تهدف في نهاية المطاف إلى تقديم وصف للبيانات اللازم جمعها.

إن بعض المعلومات يتصل بالخصائص المادية للمسكن، وبعضها الآخر بالأشخاص الذين يقطنون المبنى. ويمكن الحصول على النوع الأول من المعلومات عن طريق المسح الذي يتم من خلال تفتيش المساكن على انفراد عن طريق مساحين يتمتعون بخبرة مهنية في الانشاءات أو بتدريب خاص، وذلك لأن هنالك حاجة إلى خبرة فنية. أما النوع الثاني من المعلومات، فيتطلب مقابلات مع الأسر أو بعض أفرادها من العارفين بالوضع الإسكاني يجريها باحثون مدربون. أما الخيار الآخر فهو استخدام استبيان يوزع بواسطة البريد، إلا ان هذا الأسلوب محفوف بالمشاكل ويجدر تجنبه كلما أمكن ذلك. ومن الواضح أن جمع المعلومات حول المسكن التي لا يمكن الحصول عليها إلا من خلال تجربة العيش فيه إنما يتم على خير وجه بإجراء المقابلة التي تشتمل عليها عملية المسح. وهنالك فوائد كبيرة بإجراء النوعين من المسح في العنوان ذاته، إذ ان ذلك يسمح بربط نوعي المعلومات مباشرة بعضها ببعضها الآخر.

وعادة ما يتبع أسلوب المسح بالاعتماد على عيّنة، وذلك لأن التغطية الكاملة للأسر والمساكن كافة صعبة التنفيذ. هذا وطالما جرى اختيار العينة بعناية وروعيت فيها القواعد الاحصائية، أمكن لهذا الأسلوب أن يعطي نتائج مرضية للغاية.

لكن من المتعذر الحصول على بعض المعلومات المطلوبة لتطوير استراتيجيا للإسكان بهذه الطريقة (على سبيل المثال، طاقة صناعة الانشاءات في بناء المساكن)، الأمر الذي يتطلب اتباع نهج آخر. لكن من الممكن الحصول على معلومات ذات علاقة بالموضوع من مسح للأسر أو المساكن (على سبيل المثال نوعية الإصلاح والتحسين التي تنفذها صناعة الانشاءات).

وهنالك حاجة إلى المعلومات لإجراء جرد عام لعدد المساكن والأسر بالكامل، وكذلك لمجموعات فرعية من الأسر والمساكن. ويتوفر أكبر قدر من المرونة إذا ما تم جمع البيانات وتخزينها على مستوى الأسرة أو المسكن الواحد، ومن ثم جمعها كلياً حينما تتطلب الحاجة ذلك.

تدرج تحت عنوان «بيانات أولية» المعلومات المتوفرة من نوع معين من المسح لإدخالها في الموازنة. ويشتمل ذلك على المعلومات المستخدمة في وصف الوضع الحالي، وكذلك المعلومات التي ستقدم دلائل أو إشارات حول التغييرات المستقبلية (على سبيل المثال في حجم الأسرة أو مستويات السكن المطلوبة).

وتحت عنوان «بيانات مستقاة» تدرج الاجراءات المختلفة أو الكميات المتنوعة التي يتم الحصول عليها من البيانات الأولية، لكن لها استخداماً مباشراً في وضع السياسة

وتحديد الأولويات. إن بعض هذه الاجراءات يمكن وضعه خلال عملية المسح ذاتها أو يمكن تجميعه خلال مرحلة التحليل حينما تجمع البيانات كلها. وفي حال الاعتماد على هذه المرحلة يصبح من الضروري تحديد الاجراءات التي يجب اتباعها سلفاً للتأكد من أن البيانات الأولية كافية لهذه الغاية.

والافتراض المقترح هنا هو أن هنالك حاجة إلى النظر إلى الموازنة للأسر والمساكن من وجهات نظر ثلاث مستقلة، وهي:

- ومن وجهة نظر الأعداد الكلية الخام، وذلك لبيان الناقص أو الفائض في المناطق المحلية المختلفة.

- من وجهة نظر الحاجة الإسكانية، وذلك لإعطاء معلومات عن عدد الأسر التي ينقصها الإسكان اللائق والدرجة التي يتخلف فيها وضع هذه الأسر عن المستوى المرغوب فيه.

- من وجهة نظر السوق، وذلك لبيان الدرجة التي تتخلف فيها القدرة الشرائية لمجموعةٍ ما من الأسر عما هو مطلوب للحصول على إسكان لائق أو الدرجة التي تكون فيها قدرة بعض المجموعات على الحصول على إسكان لائق محدودة.

١ ـ مسح المساكن

أ ـ البيانات الأولية

● حجم المسكن وتصميمه وتقطيعه وشكل بنائه والخدمات والمرافق التي يقدمها.

● العيوب في البناء ووضع الاصلاح والتكاليف اللازمة لتحسينه إلى المستوى المطلوب.

● السهولة التي يمكن بواسطتها تحسين البناء وما هي المشاكل في البناء ذاته أو في ما حوله التي قد تعوق ذلك.

● هل أن للبناء قيمة هندسية أو تاريخية أو ثقافية خاصة.

● نوعية البنية التحتية والبيئة المحيطة بالبناء وقربها من المرافق الاجتماعية ومواقع العمل.

ب ـ البيانات المستقاة

● تصنيف البناء وفق سلسلة من مستويات السكن.

من الضروري ابتداءً تحديد مستوى الخدمات في ما يتعلق بأمور الصحة والسلامة والانفراد بالحياة الخاصة (Privacy) والمساحة والراحة مع الأخذ بعين الاعتبار الترتيبات اللازمة للطبخ والاستحمام والمرافق الصحية والمعيشية والنوم. ومن المحبذ أن يتم تحديد

عدد من المستويات (تتراوح من الأساسي إلى ذي النوعية الفاخرة)، وذلك للسماح بتطوير خطط عمل تأخذ بعين الاعتبار مثلاً العمر الزمني المقدر للمسكن الواحد أو الأولويات التي يجب اتباعها في برنامج ينفذ على مراحل.

- تصنيف المسكن وفق مستوى البناء.

تكون المستويات مبنية على جدية الإصلاحات المطلوبة ومدى الحاجة الملحة إليها، وعلى التكاليف المقدرة لترميم البناء وجعله بصورة جيدة، وعلى العمر الزمني المتوقع للمسكن (وهو بدوره يعتمد على الوضع الحالي للمسكن ومتانة هيكله ونوعية مواد البناء ودوام بقائها).

- تصنيف المسكن وفق أوليات العمل المتخذ بشأنه.

وهذا يعتمد على تصنيف المسكن ذاته وفقاً لمستويات السكن والبناء، وبناءً على عوامل أخرى مثل قيمته المعمارية وغير ذلك.

إن تصنيفاً مناسباً قد يحدد المساكن على أنها يجب أن: (أ) تنقذ وتحمى. (ب) تقبل في وضعها الحالي. (ج) تصلّح أو تحسّن لفترة زمنية محدودة. (د) تقبل في وضعها الحالي السيئ لمدة زمنية محدودة. (هـ) تهدم وتستبدل. (و) تهدم ولا تستبدل.

٢ ـ مسح الأسر

أ ـ البيانات الأولية

- حجم وتركيب الأسرة، العمر والجنس والعلاقة بين الأفراد، وتركيب الأسرة من حيث وحدات السكن العائلية المنفصلة.
- أي مشكلة متعلقة بالصحة أو الإعاقة التي قد تؤثر في متطلبات السكن.
- الحاجات السكنية المعينة وتطلعات الأسرة.
- دخل العائلة وقدرتها المالية على دفع التكاليف الأساسية للسكن وللإسهام في تكاليف أعمال التحسين والترميم.
- الموارد البشرية (القدرة المادية والمهارات) لمساعدة الأسرة لنفسها ولتقديم يد العون إلى المجتمع المحيط بها.
- التاريخ الحديث أو المخططات المستقبلية للانتقال من مكان إلى آخر.
- النيات أو التطلعات المستقبلية للعيش المنفرد من قبل وحدات العائلة المنفصلة التي تتألف منها الأسرة.

ب ـ المعلومات المستقاة

- تصنيف الأسر وفق حاجاتها السكنية.

ويأخذ هذا التصنيف بعين الاعتبار المتطلبات المتعلقة بالمساحة وبالقدرة على الانفراد

بالحياة الخاصة لكل أسرة، وأي متطلبات أخرى خاصة متعلقة بمشاكل الصحة أو الاعاقة الجسدية.

● تصنيف الأسر وفق قدرتها على «مساعدة ذاتها». وتأخذ هذه العملية بعين الاعتبار الوضع المالي الحالي وقدرة الأسر على كسب الدخل في المستقبل وأمانتها وقدرتها على تسديد قرض وعلى مساعدة نفسها (المهارات البنائية والتنظيمية) ودرجة الدعم العائلي.

ويشكل المجموع المالي الشهري الذي يمكن رصده للاسكان مقياساً مهماً في التصنيف الاجمالي للأسر.

٣ ـ مسح مشترك

يدرس المسح المشترك المسكن وشاغليه في آن واحد. ويشمل بالاضافة إلى القائمة المذكورة أعلاه الأمور التالية:

أ ـ البيانات الأولية

● الكثافة السكانية في المنزل (أي عدد الأشخاص في كل غرفة) وأثرها في الاشتراك في المرافق، وفي الانفراد بالحياة الخاصة، وفي المساحة المتوفرة.

● تكاليف المسكن التي يتحملها الشاغلون والإيجار أو القيمة السوقية وغيرها من التكاليف العرضية.

ب ـ البيانات المستقاة

● تصنيف الأسر وفقاً لتوافق أو عدم توافق سكنها الحالي مع حاجاتها التي تقرر بالنسبة إلى مستويات الإسكان المختلفة.

ويأخذ هذا التصنيف بعين الاعتبار الكثافة السكانية وتوفر المرافق والخدمات الإسكانية الأساسية ودرجة المشاركة فيها، بالاضافة إلى أية احتياجات خاصة أخرى تمليها مشاكل الصحة أو الإعاقة.

● تصنيف الأسر وفق قدرتها الشرائية في السوق. ويأخذ هذا التصنيف بعين الاعتبار المال المتوفر للأسر وتكاليف الإسكان في منطقة محلية معينة.

خامساً: خياران: الدقة وأخذ العينات

١ ـ أهداف الدقة

من أهم الاعتبارات في عملية المسح الدقة ومستوى التفصيل المنشود. هذا وربما أعطى النقاش السابق انطباعاً بأن هنالك دائماً حاجة إلى تحليل شامل ومفصل، لكن الأمر ليس كذلك في الحقيقة.

ستكون هنالك في الغالب بعض نواحي المعرفة، ولا سيما في ما يتعلق بالظروف المستقبلية، وخصوصاً حينما يُتوقع اجراء تغييرات واسعة فيها، التي تبقى غير متكاملة أو غير أكيدة. فإذا كانت هذه النواحي في غاية الضرورة للخطة يتوجب إذن تكريس الجزء الأكبر من الجهود لمحاولة تحسين مستوى المعرفة في هذه النواحي أو وضع طرق تهدف إلى الحد من تأثير عدم اليقين.

لذلك تأتي على رأس الأعمال الخاصة برسم استراتيجيا ما محاولة تشخيص هذه العوامل الحاسمة.

وفي السياق الفلسطيني (مع التغاضي عن العوامل السياسية) نجد أن أكبر العوامل المجهولة هي على الأغلب تلك المتعلقة بحجم السكان وتركيبته وميوله نحو الموقع الجغرافي، وتشمل هذه العوامل ما يلي:

أ ـ الانتقال من الريف إلى المدن: تقترن التنمية الاقتصادية في معظم البلدان بانتقال الجماعات السكانية على نطاق واسع من المناطق الريفية إلى المدن، مؤدية بذلك إلى تسارع التطور الحضري (بشكل يصعب ضبطه في الغالب). ولم يحدث مثل هذا في فلسطين حتى الآن. فهل سيحدث في المستقبل القريب؟ يعتمد هذا نظرياً على الاستخدام الأوسع للأراضي والسياسات الاقتصادية التي لم تتم صياغتها بعد. هذا ويمكن الكشف عن النزعة للانتقال من الريف إلى المدن بين السكان بإجراء مسح يعتمد على المقابلات الشخصية في أسر مختلفة.

ب ـ عودة أهالي المنفى: قد يؤلف عدد السكان الذين قد يودون العودة من منافيهم إلى فلسطين ثلث إجمالي السكان. إن العودة أو عدمها تعتمد على القواعد التي ستطبقها الادارة الفلسطينية وعلى توفر فرص العمل والمساكن.

ج ـ التكوين المتغير للأسر: يرتبط حجم الأسر الكبيرة حالياً بكثافة الإشغال العالية. ويرجع هذا النمط من الإسكان إلى البنية الاجتماعية التقليدية، وإلى النقص في المساكن. ويطرأ في معظم الدول النامية انخفاض في حجم الأسر نتيجة لانخفاض معدل الولادة وازدياد نسبة السكن المستقل في الوحدات العائلية الأساسية. وقد تنشأ في فلسطين رغبة في مثل هذا الوضع أو نزوع إليه إذا توفرت المساكن اللازمة. ويمكن هنا أيضاً التعرف إلى ديناميكية مثل هذه العملية وآليتها عن طريق اجراء مسح للأسر يعتمد أسلوب المقابلة.

د ـ أثر السكان العائدين في السوق: ليس من الواضح الآن الأثر الذي سيتركه السكان العائدون في سوق الإسكان. فإذا تألفت أغلبية العائدين من أسر تتمتع بموارد مالية كبيرة، فسيكون بوسعها عندئذٍ المزايدة على السكان بأسعار أعلى والتسبب في بعض المناطق برفع الأسعار. أما إذا كانت الأسر العائدة فقيرة نسبياً، فقد لا تتمكن من التنافس في السوق المحلي فيحول ذلك دون عودتها. ومن المستحيل الحصول على معلومات حول هذا الموضوع بواسطة مسح يجري داخل البلاد.

حيثما يكون هنالك نقص في المعلومات عن نواح جوهرية، ويكون من المتعذر الحصول على المعلومات الضرورية عنها، فإن من المهم النظر في إمكانية اتخاذ إجراءات معينة لمراقبة التطورات المستقبلية وللانذار بحدوث تغييرات غير متوقعة.

٢ ـ العينات والاجراءات

أ ـ القائم على عينات: ليس هنالك ضرورة، بوجه عام، لإجراء مسح للحصول على جرد كامل لعدد المساكن أو عدد الأسر، إذ ان مثل هذا المسح مكلف للغاية. أما الاستثناء الوحيد فهو إحصاء السكان الذي يهدف إلى معرفة عدد السكان الاجمالي، وهو لا يتطلب جمع الكثير من المعلومات.

ويستخدم عوضاً من ذلك على العموم، ولأغراض تتعلق بالإسكان، أسلوب العينة. وإذا ما تمت مراعاة الاجراءات المعمول بها بدقة وتوفرت معرفة جيدة بخصائص المساكن التي يجري اختيار العينة منها، يمكن حينذاك أخذ عينة ممثلة لمجموع السكان واستقاء نتائج موثوق منها. أما درجة الخطأ المرتبطة بمثل هذا النوع من المسح، فتتوقف على حجم العينة. وفي المملكة المتحدة يجري استخدام عينات يتراوح حجمها ما بين عدة مئات إلى عدة آلاف من الأشخاص.

وحينما تكون المشاكل المعينة أو النوع المعين من البناء، أو المناطق الجغرافية هي موضع البحث، فيمكن اختيار العينة من أقسام مختارة من المساكن، وذلك لضمان الفاعلية، بالتأكد من أخذ عينة أكبر حجماً من بين تلك التي تتمتع بالخصائص المراد دراستها.

وكما ذكرنا سابقاً، كلما توفرت معلومات أكبر عن مجمل السكان ومساكنهم، كانت هنالك حاجة إلى أن تكون الدراسات اللاحقة أكثر تفصيلاً، وبالتالي توجب أن تكون العينة أكبر حجماً. هذا وتكفي عينة صغيرة نسبياً للحصول على صورة عامة عن وضع ما ولبعض الأغراض في السياق الفلسطيني.

إلا أن استخدام العينة بصورة فعالة يتطلب الحصول على إطار للعينات معتمد، وعلى قائمة بجرد كامل أو بجزء منه محدد بصورة جيدة والتي ستنتخب منها العينة. وليس معروفاً الآن ما إذا كانت مثل هذه المصادر متوفرة حالياً، إلا أن إجراء إحصاء سكاني حديث (بجمع البيانات الأساسية عن الأسر وخصائصها وعناوينها) يمكن أن يشكل نقطة بداية مثالية.

وفي حال عدم توفر قائمة بالعناوين لاستخدامها كإطار للعينة، فهذا لا يدعو إلى اليأس. إن من الممكن في مسح محلي تعداد العناوين في كل شارع وتقدير العدد اللازم للعينة واختيار العناوين عشوائياً لإدخالها في المسح. وتتطلب مثل هذه العملية بطبيعة الحال قدراً من الضبط الدقيق على أرض الواقع.

ب ـ المسح المحلي أو الوطني: من المنطقي، حتى إذا ما كانت هنالك حاجة إلى مسح شامل في أرجاء البلاد، أن يقوم هذا المسح على سلسلة من المسوحات المحلية.

ويمكن تحقيق الاقتصاد في النفقات مثلاً عن طريق حصر عدد المناطق المحلية الداخلة في المسح.

ويمكن إجراء ذلك عن طريق استثناء بعض المدن الصغيرة أو القرى المشابهة في خصائصها لمناطق أخرى تم إدخالها في المسح. وفي حال برمجة إجراء المسح على مراحل في المناطق المحلية يصبح من الممكن التحقق من سلامة الأساليب المستخدمة منذ بداية المسح الشامل، بحيث يمكن إدخال تعديلات عليها قبل الانتقال بالمسح إلى المناطق الأخرى. وقد يحدث أن تظهر في المناطق التي يتم مسحها أولاً نتائج غير متوقعة أو مثيرة للاهتمام، الأمر الذي يتطلب تحوّلاً في التشديد على المواضيع التي تعالجها المناطق اللاحقة.

ج ـ **نوعية البيانات**: يظهر المسح الجاري في المملكة المتحدة الذي يحمل عنوان «مسح للأوضاع في البيت الانكليزي» أنه إذا كانت نوعية البيانات مضمونة فلا يمكن أن تترك الأمور للصدف. إن التخطيط لمسح ما والإعداد له، وكذلك السيطرة عليه خلال تنفيذه يجب أن تتم بعناية فائقة. وينطبق هذا على مسح المساكن والأسر معاً. وفي ما يلي بعض التفاصيل عن ذلك.

د ـ **تحديد البيانات وتصميم الاستبيان**: من الضروري أن تكون جميع المهام المطلوبة من المساحين أو الذين يقومون بإجراء المقابلات مفهومة بوضوح. ويعني هذا تحديد جميع الاجراءات المستخدمة وجميع الأسئلة التي ستطرح على الأسر تحديداً دقيقاً منذ البداية، وتوصيفها في وثيقة توفر للمذكورين. ويجب تحديد معنى المصطلحات المستخدمة في الوثيقة، ولا سيما تلك التي تحمل معنى فضفاضاً في اللغة المتداولة، لكنها ذات معنى دقيق ومحدد في المسح. كما يجب ضرب الأمثلة لتوضيح ما هو مطلوب ولفت الانتباه إلى المزالق التي يحتمل الوقوع فيها.

هـ ـ **الأساليب التجريبية**: يجب اختبار جميع الاجراءات والاستبيانات بواسطة مسح تجريبي على نطاق ضيق. ومن الضروري لهذا المسح التجريبي أن يخلق الظروف الواجب مراعاتها في المسح الرئيسي (من حيث أنواع المساكن وظروفها ونوع الأسر ومستوى تدريب القائمين على اجراء المسح وأولئك الذين يجرون المقابلات وخبرتهم). وينبغي أن يعاد تدقيق البيانات التي تجمع من المسح التجريبي، وذلك من خلال اجراءات تستخدم لاحقاً في المسح الرئيسي، وللتأكد من صلاح جميع نواحي المسح.

و ـ **تدريب الذين يجرون المسح والمقابلات**: من المتوقع عادة أن يتمتع الذين يجرون المسح والمقابلات بخبرة ذات علاقة بعملهم، لكنهم يحتاجون إلى تدريب خاص وإلى سماع محاضرة حول الأدوات التي ستستخدم لأن بعض الاجراءات أو التعريفات التي سيتم اتباعها في مسح ما قد تختلف عن تلك التي قد استخدمها هؤلاء في الماضي. ويجب أن يشمل التدريب تمارين عملية في استخدام الأدوات (في تفتيش مساكن حقيقية أو في إجراء مقابلات مع الناس).

ز ـ تقليص التباين لدى الذين يجرون المسح والمقابلات: لا يمكن الافتراض أن باحثين اثنين يقومان بالمسح أو بإجراء المقابلات سيحصلان على نتائج متشابهة كلياً إذا ما واجهتهما ظروف مشابهة بشأن المسكن ذاته أو الأسرة ذاتها وهما يستخدمان الأدوات نفسها. وينطبق هذا على الأخص عند جمع معلومات ذاتية (أي غير موضوعية). تبين من «مسح أوضاع البيت الانكليزي» أن المساحين يتفقون بعضهم مع بعضهم الآخر في وصفهم لما يلاحظونه في بناء ما معطوب، لكنهم يختلفون في وصفهم العوامل المسببة لما يلاحظونه؛ كما يختلف هؤلاء بشدة في وصفهم العمل اللازم لإصلاح العطب. لذلك فإن من الضروري خلال عملية تدريب المساحين ابتداع طرق للتقليص من التباين في أجوبتهم. ويجب أن تتاح الفرصة لمناقشة نتائج ما يجري ميدانياً ليتمكن المساحون من مقارنة نتائجهم بنتائج غيرهم على التصحيح وإدخال أسلوب عملهم عند الضرورة.

ح ـ اختبار المساحين والذين يجرون المسح والمقابلات: قبل السماح للذين يجرون المسح والمقابلات بالخروج إلى الميدان لعمل المسح الرئيسي، يجب إخضاعهم لاختبار للتأكد من مراعاتهم المعايير العامة المطلوبة والتزامهم بها.

ط ـ الضبط الميداني: من الضروري التأكد من التزام المعايير في جميع مراحل العمل الميداني. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق اجراء مسح متكرر لقسم من العناوين المختارة عشوائياً. ولهذه العملية منفعتان هما معرفة المساحين والذين يجرون المقابلات بأن ثمة إمكانية لتدقيق عملهم، وتوفير بيانات بشأن التباين في المسح الرئيسي.

ي ـ قياس التحيز وطرق مقاومته: لن تقدم جميع العناوين التي يتم اختيارها للمسح معلومات مفيدة. وأحياناً يكون من الصعب الاتصال مع الساكن أو لعله يرفض التعاون. ومن الضروري التأكد من أن العناوين التي يفشل الباحثون في إجراء مسح أو مقابلات معها لا تنتمي في أكثريتها إلى نوع أو آخر من التصنيفات. وإذا ما حصل ذلك فهناك احتمال بأن يؤدي هذا إلى تحيز يشوه النتائج. لذلك يجب إيجاد بعض الطرق لدراسة هذه الظاهرة، وتطبيق اجراءات لمقاومة التحيز إذا تطلب الأمر ذلك.

ك ـ معالجة عدم اليقين: يدل كل ما سبق ذكره على أن احتمال وقوع الخطأ في المسح إنما ينشأ من عدم صلاح الأدوات المستخدمة. وهناك أيضاً الخطأ الذي ينشأ بصورة طبيعية نتيجة لاستخدام العينة للتوصل إلى استنتاجات بشأن عدد أكبر من الأسر والمساكن يزيد كثيراً على عددها الوارد في العينة. إن هذا يعني أن من المحتم ظهور مستوى معين من عدم اليقين في النتائج الكمية. ومن المحبذ أخذ هذه الحقيقة بعين الاعتبار، وذلك بمحاولة وضع تقديرات لدرجة الشك أو عدم اليقين، وإيراد النتائج على صورة تتراوح بين أرقام متعددة بدلاً من أن تتألف من رقم واحد مما يعطي انطباعاً خاطئاً عن الدقة.

إن قائمة المشاكل المحتمل وقوعها ليست كاملة، ولا نقول بأن المشاكل كلها ستكون مهمة في جميع أنواع المسح، بل الغرض هنا هو تبيان النواحي التي تحتاج إلى التخطيط

المفصل للمسح والمنافع التي تكتسب من الاستفادة من الخبرة المتوفرة أصلاً في هذا المجال.

سادساً: الخاتمة والتوصيات

تستخدم معظم البلدان المتطورة التعداد العام للسكان، فتجمع بواسطته البيانات لكي تراقب التغيرات الديمغرافية وتتنبأ بها. وقد قام العديد من هذه البلدان بوضع نماذج للتنبؤ بالاحتياجات المستقبلية أو الطلب على الاسكان (انظر المراجع). هذا وكثيراً ما تقوم البلديات بإجراء مسوحات محلية لقياس الحاجات الاسكانية.

ويقوم العديد من البلدان كذلك بإجراء مسوحات إسكانية (بصورة متكررة أو مرة واحدة فقط) لدراسة وضع الخزين الإسكاني وحالته مما يواجهه السكان. وتجري هذه المسوحات على مستوى محلي وعلى مستوى وطني أيضاً، وهي ترمي إلى تلقيم المعلومات في برامج التطوير لأغراض التطبيق العملي على هذين المستويين.

وعلى الرغم من أن بعض هذه الأدوات تحتاج إلى تغيير كي تصبح صالحة للاستخدام في السياق الفلسطيني، يمكن على الأغلب تكييف بعضها لتبنيها بصورة فعالة. والأهم من ذلك وجود ثروة من الخبرات والتجارب الفنية التي تقف وراء هذه الأساليب، والتي تم استخدامها في عملية المسح في بلدان أخرى، وهذا شيء قيم في المساعدة على تطوير أدوات مصممة خصيصاً لتلبية احتياجات فلسطين الجديدة.

المراجع

Corner, Ian. «From Population Censuses and Surveys to Housing Demand Projections at Regional and Local Level: Evolving Methodologies in England.» paper presented at: The EAPS/BIB Conference on Population-Relevant Policies in Europe, Wiesbaden, Germany; United Kingdom Building Research Establishment, London, 1993.

O'Dell, Alan. «The Changing Condition of the English Housing Stock: Measuring Modelling and Managing It.» in: *Management, Quality and Economics in Building*. London: E. and F. N. Spon, 1991.

United Kingdom, Department of Environment. *English House Condition Survey, 1986*. London: Her Majesty's Stationery Office (HMSO), 1988.

——. *English House Condition Survey, 1991*. London: Her Majesty's Stationery Office (HMSO), 1993.

——. *Local House Condition Surveys: A Guidance Manual*. London: Her Majesty's Stationery Office (HMSO), 1993.

٦ ــ السياسات والاستراتيجيات الوطنية للإسكان: الأنموذج الجديد

باتريك ويكلي

خلاصة

نقطة البداية في هذه الدراسة هي أن المناطق الحضرية في البلدان النامية، باعتبارها مراكز للصناعة والحكم والتجارة والمواصلات، لها أهمية جوهرية في عملية التنمية الاقتصادية الوطنية. وتعتمد التنمية الريفية الفعالة إلى درجة كبيرة على فاعلية الدعم التجاري والإداري والاقتصادي الذي تلقاه من المدن.

وأوضح أشكال الدعم هذه هي: توفير الأسواق والسيطرة عليها، الوطنية منها والدولية، ونشر المعلومات الفنية والتجارية، وإدارة النقل وشبكات التوزيع، وتوفير الائتمان، والنظام المصرفي ونظام التأمين، وتصنيع المنتجات الأولية قبل كل شيء آخر. يضاف إلى ذلك أن المدن الكبيرة والصغيرة هي مراكز للإنتاج الصناعي من السلع القابلة للتصدير، والتي تعتمد عليها التنمية الاقتصادية في كثير من الأقطار[(١)].

وتمضي هذه الدراسة إلى القول بأن الإسكان (الذي يشكل في كثير من البلدان النامية حجماً يصل إلى نصف التكوين الرأسمالي الثابت في المدن والذي يغطي ٧٠ بالمئة أو أكثر من مناطق الأراضي المطورة) يعتبر أحد العناصر الفعالة المساهمة في التنمية الاقتصادية للمدن، وبالتالي في النمو الاقتصادي الوطني. غير أن فاعلية هذه المساهمة كثيراً ما يحول دونها التدخل الحكومي غير المناسب.

وترد في الدراسة الحجج القائلة بأن على الحكومات أن تسعى لإقامة علاقات

---

(١) N. Harris, *Urbanisation, Economic Development and Policy in Developing Countries,* DPU Working Paper; no. 19 (London: University College London, Development Planning Unit (DPU), 1990).

جديدة مع القطاعين الخاص والمجتمعي لتمكينهما من العمل بقدر أكبر من الفاعلية والتكافؤ في إنتاج المساكن وصيانتها وإدارتها. وهذا النهج يتفق تماماً مع البرامج الرامية إلى التخفيف من الفقر، وزيادة الإنتاجية الحضرية، وتشجيع التنمية التي يمكن استدامتها اقتصادياً واجتماعياً، والتي تنص عليها جداول أعمال البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لحقبة التسعينيات.

أولاً: قطاع المأوى ودوره في التنمية الحضرية

حدث خلال العقد الماضي تحول أساسي في فهم أهمية إنتاج الإسكان وصيانته وإدارته للتنمية الاقتصادية الحضرية. وحتى وقت قريب، وفي ما عدا مساهمة قطاع الإسكان في صناعتي الإنشاءات ومواد البناء، لم يكن ينظر إلى الإسكان بوجه عام على أنه جزء من القطاع الإنتاجي في الاقتصاد. ومع ذلك ولأسباب سياسية، أصبح معظم البلدان يسلم بأن للقطاع العام دوراً في إنتاج المساكن للفئات المنخفضة الدخل، والتي لا تستطيع بسبب فقرها وعدم قدرتها على الحصول على الأرض والقروض أن تصل إلى سوق القطاع الخاص الرسمي للإسكان. ومن ثم، فإن برامج الإسكان العامة أصبحت موضوعة على جداول أعمال التنمية الوطنية، وعلى ميزانيات الحكومات منذ أمد طويل، ولكنها كانت تعتبر من التكاليف الإدارية الاجتماعية أكثر منها استثماراً إنتاجياً.

قد نبع هذا الموقف، إلى حد كبير، من النهج الذي اتخذته الحكومات عند تدخلها في توفير المساكن في المدن. وقد نشأ هذا الموقف من تقاليد الأشغال العامة «الكولونيالية» القائمة على توفير أحياء للموظفين المدنيين والعسكريين. وعندما تحول الأمر إلى إنتاج مساكن للأسر العادية المنخفضة الدخل، وضعت برامج لإنشاء مساكن مرتفعة المستوى (وإن كانت صغيرة الحجم) مزودة بكافة الخدمات من أجل الإيجار أو الشراء بالتقسيط بأسعار مدعومة دعماً كبيراً.

وقد أقيمت تلك المساكن في الأراضي الموصوفة بأنها «سكنية»، وذلك يجعلها خارجة رسمياً عن أي استخدام آخر مثل الاستخدام لأغراض التجارة أو الصناعة. ومن الواضح أن مثل هذه المساكن لم تكن منتجة بصورة مباشرة، كما أنها لم تؤد دورها في تحقيق الرفاه أيضاً في كثير من الأحيان، إذ إن المستفيدين منخفضي الدخل الذين كانوا هم المقصودين بها كانوا عادة يبيعونها لأسر أغنى، إما للاستفادة بصورة مباشرة من الدعم المالي الحكومي، أو لأنهم لم يكونوا يستطيعون تحمل مواصلة دفع الإيجار أو أقساط الشراء بالتقسيط.

وقد خُفضت التكلفة العالية، والمخاطر العالية، التي تتحملها المدخلات الحكومية في الإسكان العام، وذلك عن طريق تطبيق مشاريع لتهيئة المواقع وتزويدها بالخدمات، وبرامج للنهوض بالأحياء الفقيرة والعشوائية في السبعينيات. ولكن ما زالت هذه المشروعات تعامل عادة على أنها مشروعات منفصلة للقطاع الخاص تهدف إلى تحسين البنية

المادية (مثل توفير مياه الشرب وخدمات المجاري والصرف ووسائل الوصول إلى الطرق العامة والتخلص من النفايات الصلبة) من دون فهم يذكر لإمكانياتها للقيام بدور العامل المحفز لإطار أوسع كثيراً من المبادرات الإنمائية.

أما الآن فهناك ما يدل على أن هذا النهج آخذ في التغيير، وعلى ازدياد الفهم لطبيعة إنتاج المساكن وأهميته على يد الفئات المنخفضة الدخل في المدن. وأصبح هناك الآن تمييز بين دور الإسكان، بوصفه نشاطاً اجتماعياً واقتصادياً، ومنتجات التشييد: المساكن والمرافق.

وكثيراً ما يفهم إنتاج المأوى على أنه عملية طويلة (ولا تنتهي في الغالب) من الاستثمار المتقطع في الوقت والطاقة والموارد استجابة لتغير احتياجات الأسرة وأولوياتها ومصائرها، وليس مشروعاً مبرمجاً توضع له مقدماً خطة وميزانية. وبات من المسلم به أن هذه العملية جزء من التنمية الاقتصادية والاجتماعية تستطيع الأسر المنخفضة الدخل من خلالها أن تكتسب مهارات البناء والإدارة الأساسية، وهي مهارات يمكن تسويقها إذا أتيحت الظروف المؤاتية.

هناك الآن إدراك بأن الأحياء غير الرسمية (أي غير المرخصة) المنخفضة الدخل تنطوي على ما هو أكثر من مجرد مناطق سكنية. فالمسكن ليس مجرد مأوى، بل إنه مركز لإنتاج مجموعة متنوعة للغاية من السلع والخدمات، لا تهم فقط المجتمع المحلي المباشر، بل أيضاً المدينة بأسرها. ومثل هذه «التنمية المختلطة» غير الرسمية - إذ استعرنا هذا التعبير من القاموس الرسمي لمخططي المدن - لها أهمية كبيرة في إنتاجية النساء اللاتي يجب عليهن القيام بدور مزدوج هو دور مدبرة المنزل ودور المساهِمة في دخل الأسرة (وكثيراً ما تكون هي المساهِمة الوحيدة).

ومع أن المبادرات والأهداف من تنمية القطاع غير الرسمي هي في الأساس أهداف للأفراد والأسر، فهي في كثير من الأحيان تنطوي على درجةٍ ما من المشاركة الجماعية، ولا سيما في توفير الخدمات الأساسية وتخصيص الأراضي وتنميتها على يد «الوافدين الجدد». وحينما توجد قيادة محلية قوية، أو ترابط وثيق بين أفراد المجتمع المحلي، فإن هذا النشاط المجتمعي يمكن أن يمتد إلى إنشاء وصيانة وإدارة مجموعة كبيرة من أشكال البنية الأساسية والخدمات، بما في ذلك الخدمات التي توفرها عادة السلطات المحلية.

غير أنه لم يحدث إلا في حالات قليلة أن وجدت مثل هذه المجتمعات الحضرية، ولا سيما بين أفقر فئات السكان في المستوطنات الجديدة غير الرسمية التي تمكنت من تحقيق هذا الترابط من دون تحفيز ودعم خارجيين. والمألوف بدرجة أكبر أن تكون هذه الأحياء، على الرغم من أنها توفر إمكانيات سكن مرنة وليست باهظة التكاليف، ومراكز للتجارة والصناعة غير الرسمية، فإنها تمثل أيضاً أشد المناطق إضراراً بالبيئة الحضرية، الأمر الذي لا يؤثر فقط في سكانها، بل يؤثر أيضاً في المناطق الأخرى من المدينة المحيطة بها، والتي تلقى قدراً أكبر من الخدمات.

ويصل الأمر إلى حدود مفزعة عندما تنتشر الأوبئة التي تزيد ظروف البيئة من خطورتها، مثل الكوليرا (وهي تزداد بسرعة هائلة ولكنها متوقعة في أمريكا اللاتينية وأفريقيا). هذا وإن لها أيضاً أثراً مدمراً وإن لم يكن ملفتاً للانتباه، في اقتصادات المدن ومجتمعاتها. مثال ذلك أنه قد وضعت تقديرات مؤداها أن الشخص في بلدان العالم الثالث يفقد في المتوسط واحداً من عشرة من وقته المنتج بسبب الأمراض التي تنجم مباشرة عن الافتقار إلى الماء النظيف ووسائل التخلص من مخلفات المجاري[(٢)].

١ ـ المساندة والتمكين

إن الأنموذج الجديد لتدخل القطاع العام في سوق الإسكان في مدن البلدان النامية هو أنموذج «المساندة والتمكين». وهو نهج يتجاوز فكرة تهيئة المواقع والخدمات، فيشمل توفير الأراضي والمرافق للأسر لتتولى التنمية بنفسها، ورفع مستوى البنية الأساسية في الأحياء الفقيرة التي لا تصل إليها الخدمات. ويشمل الأنموذج توفير حزمة ملائمة من أشكال الدعم التشريعي والإداري والمالي (من ضمن ذلك المشورة والتدريب)، مما يمكن الأسر والمجتمعات المحلية والشركات من أن تكون أكثر فاعلية في ما تضطلع به من مبادرات واستثمارات. وهذا يتعلق برفع مستوى الانتاجية والكفاءة الاقتصادية والاستدامة.

ويتفق هذا الأنموذج اتفاقاً تاماً مع الأهداف الواردة في وثيقتين هامتين نشرتا في عام ١٩٩١، إحداهما وثيقة البنك الدولي المعنونة «السياسة الحضرية والتنمية الاقتصادية: جدول أعمال التسعينيات»، والأخرى الوثيقة الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بعنوان «المدن والأهالي والفقر: التعاون من أجل التنمية الحضرية في التسعينيات»، كما تتفق مع أهداف برنامج الأمم المتحدة للإدارة الحضرية الذي دخل مرحلته الثانية في السنة نفسها.

يشمل جدول أعمال البنك الدولي أربع قضايا تعتبر أساسية لتحقيق فاعلية التنمية الاقتصادية الحضرية، ألا وهي: الإنتاجية الحضرية، والفقر، والبيئة، والحاجة إلى البحوث العلمية.

وتتناول استراتيجية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي موضوعات مماثلة في الأساس، مع إعطاء مزيد من الاهتمام للمشاكل الاجتماعية والتنمية البشرية. وهذه تشمل التخفيف من حدة الفقر، وتوفير البنية الأساسية، والمأوى والخدمات لأشد الفئات فقراً، وتحسين البيئة، وتعزيز سلطات الحكم المحلي، وتشجيع القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية.

---

(٢) J. Hardoy and D. Satterthwaite, *Squatter Citizen: Life in the Urban Third World* (London: Earthscan, 1989).

وهناك عناصر خمسة مترابطة للبرنامج المشترك بين مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية والبنك الدولي وبرنامج الإدارة الحضرية التابع للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والذي تهدف مرحلته الثانية (١٩٩٢ ـ ١٩٩٧) إلى نشر وتوفير الدعم عن طريق عقد سلسلة من المشاورات القطرية، وهذه العناصر الخمسة هي: سياسة الأراضي وإدارتها، والتمويل والإدارة، والبنية الأساسية، والبيئة، والفقر.

غير أنه لم يرد في أي من تلك البرامج ذكر للإسكان، فقد ورد الموضوع ضمن قضايا أوسع نطاقاً، مثل الإدارة الحضرية والمشاركة والمعاونة القطاعية.

٢ ـ طبيعة التمكين

عند مناقشة مفهوم «التمكين» ما زال هناك اتجاه لدى الحكومات والهيئات الدولية إلى التفكير على أساس التقسيم التقليدي بين العام والخاص، والنموذج المؤلف من قطاعين للمؤسسات الوطنية. غير أنه لا بد من الاعتراف بقطاع ثالث هو القطاع المجتمعي باعتبار أنه ليس مجرد قطاع فرعي من القطاع الخاص (التجاري)، وذلك من أجل التنفيذ الفعال لاستراتيجية «التمكين» الرامية إلى الإسكان الحضري.

هناك فروق كبيرة في الأهداف وأسلوب العمل والحاجة إلى الدعم من جانب القطاعين الخاص والمجتمعي. فالقطاع الخاص يدخل إلى مجال الأعمال لتحقيق الربح، والمساندة الأساسية التي يحتاج إليها هي الحوافز التجارية والمميزات في التبادل التجاري. أما القطاع المجتمعي، فينشأ لتحقيق أهداف محددة بوضوح، وهو في الأساس لا يهدف إلى الربح. وأشكال الدعم التي يحتاج إليها هي أشكال مؤسسية وإدارية.

ومن المفيد عند مناقشة طبيعة الدعم «التمكيني» اللازم لتنفيذ استراتيجيا فعالة للإسكان تقسيم كل قطاع إلى عناصر رئيسية وعناصر فرعية على النحو التالي:

- **القطاع العام:**

ـ الحكومة المركزية أو الوطنية.

ـ السلطات المحلية (للمدن الكبرى أو البلديات أو الأحياء).

- **القطاع الخاص:**

ـ القطاع الرسمي للصناعة والتجارة.

ـ قطاع الأعمال غير الرسمية.

- **القطاع المجتمعي:**

ـ المنظمات غير الحكومية على المستويين الدولي والوطني.

ـ المجموعات والتنظيمات المعتمدة على المجتمع المحلي.

ومع أن التمكين يفهم عادة على أنه يعني توفير الدعم من جانب القطاع العام للقطاعين الخاص والمجتمعي، فإن هذه الدرجة من التكامل كثيراً ما تكون مبسطة بأكثر من اللازم. ففي كثير من البلدان يكون من أهم الاحتياجات إلى الدعم للتمكين من إنتاج مساكن آمنة وصحية هو دعم الحكومة المركزية للسلطات البلدية، أي أنه دعم يأتي بكامله من داخل القطاع العام.

تلقى المجتمعات المحلية والأسر بصورة متزايدة تمكيناً عن طريق المساعدة الفنية والمالية من المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية من دون تدخل من جانب القطاع العام. ونتيجة لذلك حدث في السنوات العشر الماضية زيادة كبيرة في الاهتمام الموجه إلى تحسين أداء القطاع المجتمعي، وذلك أساساً من جانب المنظمات غير الحكومية الدولية، والوكالات الثنائية والمتعددة الأطراف، مثل اليونيسيف.

ومن المهم أن يستمر هذا الدعم من جانب الهيئات الدولية والمحلية بالازدياد. ومع ذلك، فإن ما يحتاج إلى إعادة تقييم هو دور المؤسسات الحكومية ومسؤولياتها وإجراءاتها وممارساتها[٣].

٣ ـ فئات المساندة

إن من الضروري قبل مناقشة طبيعة التغييرات المؤسسية اللازمة، أن نبحث العناصر الأساسية في الدعم الذي يمكن أن يطلب من هيئات القطاع العام. وهي تقع في أربع فئات عامة:

أ ـ إمكانية الحصول على أراض مناسبة.

ب ـ التمويل الرخيص والممكن تدبيره.

ج ـ البنية التحتية السليمة بيئياً، والخدمات المستدامة.

د ـ المساعدة الفنية والإدارية.

وأياً كان النظام السياسي أو التشريعي، توجد في كل مكان سوق لحقوق استعمال الأراضي الحضرية، سواء كانت تلك السوق معترفاً بها رسمياً أم أن القانون أو العرف يدفع بها إلى القطاع غير الرسمي. والتنافس على الأراضي ذات المواقع المناسبة والتي تصل إليها الخدمات يجعلها بعيدة عن متناول الكثير من الأسر الحضرية المنخفضة الدخل في

---

(٣) United Nations Centre for Human Settlements [Habitat]: *People, Settlements, Environment and Development* (Nairobi: Habitat, 1990), and *Roles, Responsibilities and Capabilities for the Management of Human Settlements: Recent Trends and Future Prospects* (Nairobi: Habitat, 1990).

أنحاء العالم الثالث كافة. وبذلك تُدفع تلك الأسر إلى أوضاع غير آمنة نتج منها مثلاً إقامة الأحياء العشوائية أو استئجار المساكن في أماكن مكتظة بالسكان وخالية من الخدمات في أحياء الفقراء. وكان ذلك مانعاً يحول دون أي استثمار مستمر في إسكان تلك الفئات(٤).

وأوضح شكل من أشكال الدعم، بل وربما هو الشكل الوحيد، من أجل تمكين الأسر المنخفضة الدخل من الحصول على سكن آمن في أراض مناسبة للإسكان هو تدخل الحكومة في سوق الأراضي بالنيابة عن تلك الأسر. وبتعبيرات السوق، أي بتعبيرات الدفع الفوري، نادراً ما يكون ذلك ممكناً في الأجل القصير أو المتوسط، لأنه يتطلب مبالغ طائلة لا يستطيع أن يتحملها غير القليل من الحكومات.

غير أن هناك قائمة طويلة من الاستراتيجيات التشريعية والإدارية التي أصبحت متاحة من خلال تطبيق استراتيجيات «التمكين» من أجل المساكن. وتستطيع الحكومة أن تطبق ذلك من دون الحاجة إلى التعامل النقدي. ويشمل ذلك ترشيد استعمال الأراضي العامة الموجودة، وتطبيق أشكال مختلفة من الحيازة المشروطة من أجل حماية الاستثمارات العامة، وصفقات تطوير الأراضي عن طريق اقتسامها مع القطاع الخاص، وتبسيط إجراءات تقسيم الأراضي، وموضوع سندات الملكية ونقلها وتسجيلها(٥).

وهناك نسبة كبيرة من الأسر الحضرية المنخفضة الدخل لا تتاح لها فرصة الحصول على الائتمان الذي تستطيع به إنشاء مسكنها لا لأنها لا تستطيع الوفاء بشروط القرض إذا حصلت عليه، بل لعدم قدرتها على تقديم ضمان مقبول ضد احتمالات عدم الوفاء. فمن المألوف مثلاً أن تتمسك بنوك التسليف بأن يكون للمقترض وظيفة دائمة في القطاع الرسمي، وملكية ثابتة في قطعة أرض يريد أن يبني عليها. وبالتالي فمن المتعذر الحصول على قرض لشراء أرض، فالذين يعملون لحساب أنفسهم والذين يعملون في القطاع غير الرسمي لا يتاح لهم الحصول على الائتمان، في حين يستطيع الكثيرون منهم تسديد أقساطه ويكونون على استعداد للسداد.

ونتيجة لذلك نشأت أشكال عديدة للائتمان غير الرسمي تقوم على أساس جمعيات الادخار والاقراض وغيرها من أشكال صناديق التبادل. ولكن على الرغم من أن هذه الصناديق متاحة للكثيرين، ويمكن الاعتماد عليها، فإنها محدودة الأثر لافتقارها إلى المساندة المالية والإدارة المتسمة بالكفاءة. فإذا توافر هذان العاملان يمكن أن تتحقق زيادة

---

(٤) B. Turner, ed., *Building Community: A Third World Case Book* (London: BCB, 1988), and Hardoy and Satterthwaite, *Squatter Citizen: Life in the Urban Third World.*

(٥) *Land for Housing the Poor,* edited by Shlomo Angel... [et al.] (Singapore: Select Books, ©1983), and Patrick McAuslan, *Urban Land and Shelter for the Poor,* Earthscan Paperback (London; Washington, DC: International Institute for Environment and Development, ©1985).

سريعة في الاستثمار في الإسكان المناسب من جانب الأسر المنخفضة الدخل في المدن.

ويمكن في حالات كثيرة أن يتم التوسع في ذلك عن طريق تقديم ضمانات حكومية لمساندة إقراض القطاع الخاص الرسمي للإسكان للفئات المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل، من دون الحاجة إلى ضمانات متشددة وكفالات ثابتة. وعلى خلاف الحكمة التقليدية، هناك أدلة عديدة ومتزايدة على أن هذا العمل ينطوي على نسبة مخاطرة ضئيلة إلى حد يدعو إلى الدهشة(٦).

ويقوم القطاع العام في معظم أنحاء العالم بتوفير البنية التحتية والخدمات العامة مستعيناً بالإيرادات المتولدة محلياً. غير أن عجز كل من السلطات المحلية والمركزية عن تلبية الزيادة الهائلة في الطلب على المرافق الخدمية، أو الصيانة الكافية للشبكات الموجودة حالياً على المستويات المرغوب فيها، قد أدى إلى تدهور خطير في البيئة، وأسفر عن حرمان اجتماعي لكثير من المجتمعات الحضرية المنخفضة الدخل.

وفي مواجهة هذا الموقف، بدأت الهيئات المعتمدة على المجتمع المحلي، وعادةً بتأييد من المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية، تتولى بنفسها توفير الخدمات الحضرية وإدارتها في الأحياء ذات الدخل المنخفض. غير أنها نادراً ما تتمكن من تحقيق المستويات الهندسية الرسمية التي يعتقد بأنها ضرورية للإقلال من عبء الصيانة المتكررة، وهي الصيانة التي تظل من مسؤولية السلطات المحلية تبعاً للعادات المتوارثة.

وترتب على ذلك تقديم اقتراحات فنية لتوفير البنية الأساسية التي يمكن تحسينها بصورة تدريجية، وقدمت توصيات استراتيجية بأشكال شتى كالخصخصة للأعمال التجارية التي تقوم بتوريد الخدمات، بل حتى تسليم السلطة الرسمية في بعض الحالات القليلة إلى مجموعات تمثل المجتمع المحلي. إن استراتيجيات الدعم هذه تذهب إلى مدى أبعد من تعديل المواصفات الفنية ونقل المسؤولية. إنها تعني إعادة تقييم التشريعات القديمة والمعايير الرسمية، كما تعني التغيير في إجراءات الإدارة المحلية المستقرة منذ أمد طويل(٧).

---

(٦) Babar Mumtaz, *Housing Finance Manuel for Developing Countries: A Methodology for Designing Housing Finance Institutions* (London: University College London, Development Planning Unit (DPU), 1991), and N.O. Jorgensen, *Housing Finance for Low Income Groups: With Special Reference to Developing Countries*, 2nd ed. (Nairobi, Kenya: University of Nairobi, Housing Research and Development Unit, 1977).

(٧) A. Cotton and R. Franceys, *Services for Shelter* (Liverpool, UK: Liverpool University Press, 1991), and Habitat: *People, Settlements, Environment and Development*, and *Roles, Responsibilities and Capabilities for the Management of Human Settlements: Recent Trends and Future Prospects*.

ويعتبر توفير المساعدة الفنية والمهنية والإدارية للمجتمعات المحلية والأسر الفردية عنصراً أساسياً في استراتيجيات التمكين من أجل الإسكان. إن هذا يتحول بصورة متزايدة إلى ميدان أنشطة المنظمات غير الحكومية التي يتاح لها بسبب اتصالها المباشر بفئات المجتمع المحلي والمشاركة معه في كثير من الأحيان أن تفهم الاحتياجات وتستجيب للمطالب وتبادر إلى العمل بدرجة من الحساسية، يصعب، إن لم يتعذر، توافرها لدى معظم هيئات القطاع العام. ومع ذلك، فلا بد للمنظمات غير الحكومية من درجةٍ ما من المساندة السياسية والتشريعية حتى تتمكن من أداء عملها بفاعلية.

وعلى الرغم من أن الافتراض الأساسي في استراتيجية التمكين هو اللامركزية واللاقيود وتفويض السلطة، ينبغي للحكومات أن تحرص على تضييق احتمال عدم الوصول إلى بعض الفئات، إما لأن شبكة المنظمات غير الحكومية لا تشملها، أو نتيجة للطابع المؤقت للمنظمات الطوعية والتي يحق لها أن تسحب تأييدها في أي وقت تشاء.

٤ ـ إدارة المأوى

من أهم عناصر وضع استراتيجيات التمكين وتنفيذها من أجل إنتاج المساكن في المدن وصيانتها وإدارتها، التعرف إلى أدنى مستوى فعال لاتخاذ القرارات والتجاوب معه. وهناك أربعة مستويات تتخذ فيها القرارات المتعلقة بالمأوى. وهي كما يلي بترتيبها التصاعدي: الأسرة، والمجتمع المحلي أو الحي، والسلطة المحلية (مجلس المدينة أو البلدية) والحكومة الوطنية أو الدولة.

وبتعبير مبسط، يمكن القول إن القرارات المتعلقة بالاستثمار الفعال للموارد المالية والفنية في المساكن لا يمكن أن تتم إلا على مستوى الأسرة، أي بالاعتماد على مواردها. أما القرارات التي تحدد نوع البنية التحتية ومستوى الخدمات وتوفير احتياجات الحي، فيجب أن تترك للمجتمع المحلي، أي لمستخدِمي الخدمات في الحي. وأما القرارات المتعلقة بتوزيع الخطوط الرئيسية للبنية التحتية وتوفير الخدمات الاجتماعية، فلا يمكن أن تتخذ عند مستوى أدنى من البلدية، وهلم جرا.

إن أهم ما يتعلق بالتجديد الجذري في الإجراءات الحالية لتطوير المساكن الملائمة والبنية التحتية يجب أن يجري على مستوى المجتمع المحلي. وقد بدأت منظمات المجتمعات المحلية أو مجالس الأحياء بتشكيل مستوى جديد للحكم المحلي، وأخذت تسد الفجوة الواسعة التي كانت موجودة دائماً بين الأسر الفردية والسلطات المحلية المستقرة (مجالس المدن أو البلديات). ولعل أوضح مثال على نطاق المسؤوليات التي يجب أن تفوض إلى هذا المستوى هو دور مجالس التنمية المجتمعية في تنفيذ برنامج سري لانكا لبناء مليون مسكن في منتصف الثمانينيات.

٥ ـ استراتيجيات: المثال الخاص بمجالس التنمية المجتمعية

إن هذه مجالس للأحياء يتم اختيارها بالانتخاب أو بالقبول العام من جانب المجتمع المحلي لتتولى الشؤون المحلية، ولتمثيل أبناء المجتمع في التفاوض مع الحكومة وغيرها من السلطات، ومن المعتاد أن تمثل ما بين ٤٠ إلى ٦٠ أسرة، ويكون دورها محورياً في إنشاء المساكن وتحسينها وإدارتها، وفي العناية ببنيتها التحتية. وفي حالة تنمية مناطق جديدة لإنشاء المساكن تكون فيها السلطة المركزية لتطوير الإسكان و/أو المجالس المحلية قد خصت أراضي لمجموعة من الملاك، فإن مجالس التنمية المجتمعية يعهد إليها رسمياً تقسيم المساحات وتخصيص المواقع لكل أسرة على انفراد.

إن ذلك يتطلب التوصل إلى اتفاق في الرأي حول حجم المساحة المفتوحة العامة وموقعها، والحصول على موافقة الأسر كلها على توزيع القطع الفردية. وفي مشاريع تحسين المناطق الفقيرة تكون مجالس التنمية المجتمعية مسؤولة عن إعادة توزيع الأراضي لتخصيص بعضها لمناطق البنية التحتية، والمساحات المفتوحة، ولتسهيل تسجيل حقوق الملكية.

وعن طريق مجالس التنمية المجتمعية يتقرر مستوى توفير البنية التحتية عن طريق مناقشة المبادلة بين التكاليف ومستوى الخدمات، مثلاً: هل تؤسس أنابيب مياه للجميع أم تقام مرافق للأفراد؟ كما تجرى مناقشة مميزات الاستثمارات الرأسمالية المنخفضة نسبياً وعيوبها في البنية التحتية والتي تحتاج بدورها إلى جهود وتكلفة أكبر نسبياً لغرض الصيانة. وتجرى كذلك المقارنة بين الاستثمار في أنواع البنية الأساسية، مثل استخدام مواسير توزيع المياه المصنوعة من البوليثين، وحفر مجارٍ غير مغطاة لمياه الأمطار، وإنشاء طرق فرعية من دون تعبيد من جهة، والبنية التحتية التقليدية ذات التكلفة الأعلى والتي تتفق مع المعايير الهندسية الرسمية من جهة أخرى.

وتكون مجالس التنمية المجتمعية مسؤولة أيضاً رسمياً عن تحديد معايير التخطيط وسننه للمسائل المتعلقة بشمول المساحات وبناء الحواجز عند حدود المواقع، وذلك كله بتوافق الرأي. والمطلوب هو صيانة البنية التحتية العامة وجباية أقساط الرهون ورسوم الماء وغيرها من رسوم الخدمات وإدارة المرافق العامة، مثل مركز الاجتماعات المحلي (بل حتى بعض الخدمات مثل الفصول الدراسية والتدريب على المهارات وما إلى ذلك).

وفي المجتمعات التي نجح فيها برنامج كبرنامج سري لانكا لإنشاء مليون مسكن كان مجلس التنمية المجتمعية يقوم بمهام السلطات المحلية والإدارية بطريقة مباشرة وبالغة الديمقراطية. وبذلك كانت المجتمعات المنخفضة الدخل تسيطر بصورة مباشرة على إدارة بيئتها المحلية، وتستطيع أن تمارس أولوياتها الخاصة باستثمار الوقت والطاقة والموارد.

إنها بقيامها بهذه الأعمال كانت تحمل عن مجالس المدن والبلديات عبئاً إدارياً ثقيلاً، وهي المجالس التي كان معظمها غير مهيأ عملياً للقيام بها. غير أن ذلك أضاف مسؤولية جديدة على عاتق الحكومة، ألا وهي توفير التعليم والتدريب والمشورة التي تمكن الأسر المنخفضة الدخل ومجالس التنمية المجتمعية من أن تنهض بمسؤوليتها وتتخذ القرارات وتمارس السلطة بكفاءة[8].

ويتبين مما سبق أن الأخذ باستراتيجية التمكين لإنشاء المساكن والتنمية المحلية لا يعني انخفاض أنشطة السلطات البلدية، حتى عند وجود قطاع مجتمعي متطور وتراث راسخ للمنظمات غير الحكومية. ويتطلب ذلك بطبيعة الحال إعادة تنظيم المسؤوليات الإدارية المحلية، وحيازة ذلك النوع من المهارات اللازم لتوفير الدعم المناسب للمجتمعات والأسر المنخفضة الدخل. ومن ذلك مثلاً أن الموظفين المسؤولين عن العمليات يصبحون مستشارين ومدربين. كما أنه يتطلب إعادة تقييم لعمليات إدارة التنمية والسيطرة عليها، فتتحول الأنظمة التي تراعى في البناء مثلاً، وقواعد التخطيط إلى مواصفات وتوجيهات للتطبيق السليم والتنمية المستدامة. ويعني ذلك بالنسبة إلى الكثير من فروع الميزانية إيجاد وحدات جديدة للمحاسبة، وربما إجراءات محاسبية جديدة، مثل عمل حسابات جماعية أو لمجموعة من السكان بدلاً من الحسابات الخاصة بكل أسرة على حدة.

ثانياً: توصيات

المساعدة الأكاديمية لقطاع المساكن

إن لمؤسسات التعليم العالي ومؤسسات البحوث دوراً مهماً في استهلال الحفاظ على التغيرات المؤسسية والمساعدة عليها واللازمة لمساندة استراتيجيات التمكين في قطاع المساكن. ولا تقتصر هذه المساهمة على المهام التقليدية للبحوث وتعليم المهنيين الجدد، بل قد يكون أهم من ذلك العمل على تطبيق البحوث وتوفير التدريب والمشورة.

ومهما بلغ من حسن نية الأجهزة البيروقراطية، على مستوى الحكومتين المركزية والمحلية، المعنية بقطاع المساكن، ومهما بذلت من جهود لتحسين أدائها، فإنها لا يتوافر لها في الغالب العدد اللازم من العاملين، ويشتد عليها ضغط العمل، بحيث لا يتوافر للأجهزة الإدارية الرفيعة الوقت الكافي للتفكير في مناهج استراتيجية بديلة، ناهيك عن

---

(8) United Nations Centre for Human Settlements [Habitat], *Supporting Community Based Housing: Sri Lanka Demonstration Project* (Nairobi: Habitat, 1987), and University College London, Development Planning Unit (DPU), «DPU/WEDC Galle Urban Project Manual,» (Mimeo, London, 1989).

تصميم التغييرات المؤسسية لتنفيذها. ومن ثم ينبغي الترحيب بالمساعدة الفنية الخارجية التي توفر مستشارين مهنيين وفنيين متخصصين للعمل على صعيد وضع السياسات والاستراتيجيات، ويمكن لهذه المساعدة الخارجية أن تحقق أثراً ملموساً.

وتستطيع المعونة الفنية أيضاً أن تساعد كثيراً في مجال التنمية المؤسسية وبناء القدرات، والتدريب على تصميم المناهج والإجراءات الجديدة وتنفيذها لتوفير المساندة لإنتاج البنية التحتية للمساكن والبيئة وصيانتها وإدارتها. وقد تعمل هذه المساعدة على مستويات متعددة وبأساليب مختلفة أو ينبغي لها ذلك، ومن بينها ما يلي:

- تدريب المدرِّبين لبناء القدرات على المستوى المحلي على نطاق واسع.

- وضع برنامج أو مشروع لتدريب العاملين في المستوى المتوسط لكل من القطاعين الحكومي وغير الحكومي.

- عقد ورش عمل ومؤتمرات ودورات دراسية جيدة الإعداد لتعريف من يتخذون القرارات بالمناهج البديلة.

- التعليم من أجل الحصول على الشهادات والدبلومات (في الخارج) والمساعدة على إصلاح وتعزيز التعليم المحلي ومؤسسات التدريب.

- إنتاج وتوزيع مواد التدريب ووسائل الإيضاح.

يضاف إلى ذلك أن هذه المساعدة كثيراً ما تضفي احتراماً على الأساليب الجديدة وعلى التغيير المؤسسي وقبولاً لها، مما يمكّن من توليد التأييد السياسي المحلي (أو الرعاية المحلية) التي قد يتعذر الحصول عليها بغير ذلك.

ويزداد الاعتراف بأن المساعدة المالية والدعم النقدي ليسا هما عموماً أكثر الوسائل فاعلية لمساندة قطاع الإسكان، حتى بالنسبة إلى أقل الفئات دخلاً. ومن الواضح أن توفير التعاون الفني، دعماً للتغيير المؤسسي وبناء القدرات، يمكن أن يحقق نتائج ملموسة. ومن شأن مساندة التفويض في المسؤولية والتخفيف من القيود الإدارية في تطوير البيئة المحلية وإدارتها أن تساعد على تعزيز إنتاجية القطاع العام بصورة مباشرة، وعلى إنقاص بعض التكاليف الاجتماعية للتصحيح الاقتصادي بصورة غير مباشرة.

من ذلك، مثلاً، توفير الاطمئنان لحيازة الأراضي السكنية والتخفيف من قيود التنمية، والسماح بتوجيه المدخرات والفوائض إلى بناء المساكن وتحسينها، وخلق الوظائف لأقل الفئات أجراً في صناعة الإنشاءات في القطاعين الرسمي وغير الرسمي. كما أن التفويض في المسؤولية عن صيانة وإدارة البنية الأساسية في الحي والخدمات المحلية يخلق

بعض فرص العمل بلا تكلفة يتحملها القطاع العام. والأهم من ذلك أنه يزيد من الترابط بين أفراد المجتمع المحلي ويوجد آليات غير رسمية تسعى لتحقيق الرفاه في الإطار المحلي، وهي مهمة لا يستطيع القطاع العام أن ينهض بها.

وجملة القول أننا ما زلنا نتحدث عن المشاركة الشعبية، غير أنها تتخذ، في ظل الأنموذج الجديد، معنى مختلفاً وأكثر تركيباً عما كان يفهم منها في الستينيات والسبعينيات. ففي أيام الجهود الذاتية المدعومة كانت مشاركة المجتمع المحلي تعني مشاركة الأهالي في البرامج والمشاريع الحكومية. أما اليوم، فإنها تعني مشاركة الحكومة في البرامج التي يضعها الأهالي. ومع أنه قد طرأت زيادة كبيرة على مساندة فئات المجتمع المحلي على تنظيم المهام الموكلة إليها وإدارتها في السنوات القليلة الماضية، لم يوجه الاهتمام الكافي إلى إعادة هيكلة الحكومة المحلية أو إعادة تدريب الموظفين والمهنيين العاملين في القطاع العام.

٧ ــ رابطة وطنية للسلطات المحلية: دورها ووظائفها

آرثر ويغرز(*)

خلاصة

يتطلب النمو السريع في قطاع الإسكان الاجتماعي في فلسطين عملاً منسقاً متضافراً. فالالتزام والتعاون الوثيق بين جميع الأطراف المعنية شرط ضروري لتحقيق الأهداف الكمية وتوزيعها توزيعاً سليماً من الناحيتين الاجتماعية والجغرافية. ولا يتطلب الأمر مجرد تكامل الأنشطة بين القطاعين العام والخاص، بل يتطلب أيضاً تكاملاً بين مختلف المستويات داخل القطاع العام.

ولا بد للتشريع والتخطيط على المستوى الوطني، والتنظيم والتخطيط على المستويين الاقليمي والمحلي، أن يكمل أحدهما الآخر حتى يتحقق النجاح. واستناداً إلى تجربة هولندا، تصف هذه الورقة كيف يمكن لرابطة وطنية للسلطات المحلية أن تؤدي دوراً مهماً في تحقيق التنسيق بين المستويين المركزي والمحلي، وتبين أي الخدمات يمكن لهذه الرابطة أن توفرها لأعضائها من أجل مساعدتهم في عملية التنمية الحضرية. كما ستعرض الورقة لبعض الجوانب التنظيمية الأساسية.

أولاً: رابطة بلديات هولندا

تأسست رابطة بلديات هولندا في سنة ١٩١٢، في الوقت الذي كانت فيه البلديات تضطلع بمسؤوليات تتزايد في شتى الميادين، مثل الإسكان، والرعاية الصحية، والنقل، وجمع القمامة، والتعليم، وتطبيق القوانين. لذلك كان تأسيس الرابطة استجابة لحاجة حقيقية للحصول على معلومات أوفر، وتحسين الاتصالات، والتشاور على قاعدة مؤسسية

(*) دائرة التعاون الدولي، الاتحاد الهولندي للبلديات، فاسيتار، هولندا.

بين البلديات والحكومة المركزية من ناحية، والبلديات نفسها من ناحية أخرى. كما أن الرابطة حققت مميزات مالية لأعضائها من عمليات الشراء.

عند تأسيس الرابطة انضم إليها ٢٦ بلدية. وكان المكتب في البداية صغيراً وعدد الموظفين محدوداً. غير أن مميزات العضوية، سواء من الناحية المالية أو من ناحية الخدمات، لم تلبث أن اتضحت. وبمرور الوقت انضم إلى الرابطة عدد متزايد من السلطات المحلية، وابتداءً من سنة ١٩٥٠ أصبحت بلديات هولندا كلها أعضاء فيها. غير أن العضوية ظلت دائماً قائمة على أساس الاختيار الطوعي.

يعمل في الرابطة في الوقت الحالي ما يقرب من ٥٠٠ شخص، وأصبح معروفاً عنها ارتفاع مستوى خبرتها في شؤون الحكم المحلي وغدت بالنسبة إلى أعضائها شريكاً معترفاً به في التعامل مع الأجهزة الحكومية الأخرى.

ثانياً: المهام الرئيسية

يمكن تلخيص المهام الرئيسية لرابطة بلديات هولندا (بل لأي رابطة للبلديات الوطنية) كما يلي:

- أن تقوم بدور الوسيط بين أجهزة الحكم المركزية والمحلية (بما في ذلك تمثيل البلديات الأعضاء بصورة جماعية).
- تقديم الخدمات والمشورة للبلديات الأعضاء (سواء على أساس فردي أو جماعي).
- أن تكون منبراً يتبادل فيه الأعضاء الخبرة والمعرفة.

أما كيفية أداء هذه المهام، وتحديد الأولويات، فتقرره الاحتياجات الملموسة للأعضاء. غير أن المبدأ الأساسي في جميع الأوقات هو الحرص على النوعية الجيدة لأنشطة الحكم المحلي حتى يتاح العمل للسلطات المحلية اللامركزية بأفضل صورة تحقق مصلحة الجمهور.

ثالثاً: دور الوسيط

إن كثيراً من التشريعات الوطنية يجب أن ينفذ على المستوى المحلي. كما أن كثيراً من الاحتياجات التي تحدد على المستوى المحلي تحتاج إلى تغيير في السياسات على المستوى الوطني. ولن يتحقق الأداء الجيد للإدارة العامة إلا إذا فهمت الأجهزة الحكومية كل منها الآخر، وهذا يتطلب بطبيعة الحال وجود اتصالات مفتوحة بين تلك الأجهزة. ومن ثم فإن وجود رابطة وطنية للسلطات المحلية من شأنه أن يساعد على خلق الظروف التي يمكن في ظلها أن تكمل سلطات الحكم المركزية والمحلية إحداها الأخرى بفاعلية. وإذا توافرت للرابطة قاعدة عريضة من الأعضاء، فإنها تستطيع أن تقوم بدور قناة الاتصال بين المستويين المركزي والمحلي.

وتجري رابطة البلديات الهولندية مشاورات منتظمة مع وزارة الداخلية. فالرابطة تقدم مشورتها وتعليقاتها بشأن التشريعات المقترحة وبشأن القوانين المقدمة إلى البرلمان. ومن يصنعون السياسات يجرون مشاورات على مستوى رفيع مع جميع إدارات الحكومة المركزية تقريباً، ويتم قدر كبير من تلك المشاورات من خلال اتصالات غير رسمية كالاتصالات الهاتفية. وتجرى بطبيعة الحال مفاوضات داخل الإدارات الحكومية، وللرابطة ممثلوها في عدد كبير من الأجهزة الاستشارية في مؤسسات الحكومة المركزية كافة.

إن التمثيل هو إحدى ركائز شرعية الرابطة. ولما كانت جميع السلطات المحلية منتمية إلى الرابطة، فهي تحرص على مراعاة المصالح الشاملة للحكم المحلي، وليس مجرد مصالح هيئات محلية بعينها. كما أن الرابطة يجب أن تكون ملتزمة بالحياد الصارم في الشؤون الحزبية. وضماناً لذلك تشرك الرابطة أعضاءها في إعداد ما تتخذه من مواقف. ويجري إعداد وجهات نظر الرابطة بعناية عن طريق لجان تضم المسؤولين عن الإدارة المحلية. ويعكس تكوين هذه اللجان التنوع في الأحزاب السياسية الموجودة في المجالس، وكذلك التنوع في البلديات الكبيرة والصغيرة، الحضرية والريفية، الغنية والفقيرة. وهناك لجان لجميع ميادين أنشطة البلديات. وبعد إجراء مناقشات تمهيدية داخل اللجان يقوم مجلس الإدارة واللجنة التنفيذية بتقرير الآراء التي سيعبَّر عنها باسم جميع البلديات. وفي حالة الموضوعات ذات الأهمية الخاصة تعقد اجتماعات خاصة قبل أن تتخذ الرابطة رأياً نهائياً.

ولا تسمع آراء معارضة إلا نادراً. غير أن بعض البلديات تقوم باسترعاء انتباه الحكومة المركزية إلى مشاكلها الخاصة. وينطبق ذلك على الأخص على أكبر أربع بلديات (أمستردام، وروتردام، ولاهاي، وأوتريخت) التي لها من حجمها وتنوع مشاكلها الإدارية ما يجعل لها أبعاداً خاصة. وفي المناقشات التي تدور بين «الأربع الكبار» والحكومة المركزية تقوم الرابطة بدور يرمي إلى تمثيل مصالح جميع البلديات الأخرى.

وحتى تؤدي الرابطة دورها كوسيط بكفاءة، يكون عليها أن تأخذ في الاعتبار عاملاً مهماً، وهو نوعية ما تقدمه من حجج. وتضمن اتصالاتها المستمرة بالأعضاء، سواء من خلال أجهزة الرابطة أو من خلال العمل اليومي، أن تكون الآراء والاقتراحات التي تقدم إلى الحكومة المركزية انعكاساً للواقع وتعبيراً عن احتياجات وإمكانيات الحكم المحلي. ويعمل الموظفون الأكفاء على ضمان أن تكون هذه الآراء والاقتراحات متفقة مع القوانين ومع الاشتراطات الضريبية وما إليها.

رابعاً: الخدمات والمشورة

يتكون جزء مهم من أنشطة الرابطة من تقديم الخدمات والمشورة لأعضائها. فللبلديات نطاق واسع من المهام والمسؤوليات التي تتلقى من أجلها دعماً مالياً وتقوم من أجلها بتعيين الموظفين. وحتى يتمكن الموظفون والمدراء من إداء عملهم على الوجه الأكمل، فهم يحتاجون في بعض الأحيان إلى مشورة مهنية. وموظفو الرابطة يملكون في

ما بينهم خبرة واسعة لا تستطيع أية بلدية منفردة أن توفرها لنفسها. وخبرة الرابطة متاحة لكل البلديات الأعضاء على قدم المساواة، أي من دون رسوم إضافية.

وفي كثير من الحالات يكون تقديم الخدمات (أو المعلومات) والمشورة للقائمين بالعمل في البلديات متعلقاً بما يلي:

- التطبيق السليم للقوانين والأنظمة المتعلقة بالبلديات.
- الإجراءات الأساسية التي تتخذها الحكومة المركزية من حيث أهميتها للبلديات.
- الجوانب المالية للإدارة البلدية.
- تجارب السلطات المحلية الأخرى في المجالات الخاصة بها.

وتقدم الخدمات والمشورة بوسائل مختلفة منها:

- عن طريق الهاتف بصورة فردية أو بالكتابة أو بالتشاور المباشر. ويجري ذلك في معظم الأوقات على يد المسؤولين عن مختلف الإدارات المتخصصة.
- بتوفير المطبوعات والوثائق والكتابات المهنية، بما في ذلك الكتابات الفقهية، عن طريق المكتبة المتخصصة ودائرة الوثائق.

وعن طريق وسائل مختلفة بصورة جماعية مثل:

- خطابات دورية إلى جميع الأعضاء.
- نشرات إخبارية عن قضايا معينة.
- نماذج لأنظمة مقترحة.
- مطبوعات وكتيبات بشأن موضوعات معينة تتصل بالحكم المحلي.
- كتيبات وكتب ومجلة أسبوعية.
- ندوات واجتماعات لتبادل المعلومات وعقد دورات (غالباً مقابل دفع اشتراك).

ومن أهم المواد المستخدمة على نطاق واسع ما تقدمه الرابطة من نماذج الأنظمة. من ذلك مثلاً أن القانون يشترط على جميع البلديات أن تضع أنظمتها الخاصة لتحديد نوعية الإنشاءات، وتحديد مبادئ البناء وضمانات السلامة، وتنظيم توزيع المساكن المتاحة. إن هذه النماذج المتعلقة بهذه الموضوعات والتي تقوم الرابطة بإعدادها وتوفيرها لكل أعضائها توفر عليهم جهداً كبيراً ونفقات غير قليلة. والمهم أن هذه الأنظمة النموذجية تكتب بطريقة تسهّل على أية بلدية أن تطوّعها لظروفها الخاصة.

إن نماذج الأنظمة وغيرها من المواد المطبوعة يقوم بإعدادها وتوزيعها مكتب النشر التابع للرابطة. ويحصل كل عضو على نسخة واحدة من جميع المطبوعات مجاناً. ويمكن الحصول على نسخ أخرى مقابل ثمن.

خامساً: تبادل الآراء بين الأعضاء

عندما تواجه السلطات المحلية تحديات جديدة أو تغيراً سريعاً في الأوضاع، يكون عقد الاجتماعات مع الزملاء مفيداً ومنتجاً. وإذا كانت المشاكل مشتركة فقد تجري مناقشة حلول مشتركة ووضع صيغة لها. بالإضافة إلى ذلك فإن السلطات المحلية ذات الخبرة الأقل تستطيع أن تستفيد من معرفة نظيراتها ذات الخبرة الأكبر. وعن طريق تنظيم المؤتمرات ودورات التدريب وغيرها تستطيع رابطة وطنية ما أن تهيئ منبراً مؤسسياً يجري من خلاله تبادل المعلومات والخبرة والمعرفة، ويكون ذلك ذا فائدة كبيرة في معظم الأحيان. وتستطيع رابطة بلديات هولندا أيضاً أن تزيد من فائدة هذه الاجتماعات عن طريق جمع الوثائق والبيانات وتوزيعها.

وفي سنة ١٩٩٤ قامت الرابطة بتنظيم ١٩٠ مؤتمراً واجتماعاً، وبلغ إجمالي عدد المشاركين فيها ما يقرب من ٢٠ ألفاً. وقد تم تنظيم ما يقرب من نصف هذه المناسبات بناءً على مبادرة من الرابطة نفسها، بينما نظم النصف الآخر بناء على مبادرة مختلف الوزارات والبلديات والجمعيات المهنية المؤلفة من موظفي البلديات.

وتتاح للمسؤولين المحليين فرصة الالتقاء بزملائهم في كل من لجان الرابطة واجتماعات فروعها الإقليمية. وتتضح أهمية المنبر بصورة خاصة في المؤتمر السنوي الذي يستمر يومين، فهو يتيح فرصة واسعة للاتصالات المتبادلة وللمناقشة بشأن السياسات الجارية. ويحضر المؤتمر عادة ما يقرب من ٢٠٠٠ من المسؤولين في البلديات.

وفي سنة ١٩٩٦ سيكون الموضوع الرئيسي للمؤتمر هو إدارة المستوطنات البشرية، إذ سيكون للتطورات طويلة المدى، مثل الزيادة السكانية، وازدياد حراك الأهالي، وارتفاع نسبة الجرائم تأثير قوي في حياة الناس. والمتوقع أن يناقش المؤتمر نتائج هذه التطورات وتأثيرها في السياسات التي تتبعها البلديات. وسوف تثار القضايا المتصلة بهذه التطورات، مثل: كيف تستطيع السلطات البلدية أن تؤثر في هذه التطورات أو توجهها، وأين وكيف تبنى المستوطنات الجديدة.

سادساً: الجوانب التنظيمية

يتضح مما سبق أن رابطة تضم السلطات المحلية تكون أكثر فاعلية في العادة إذا كانت لها قاعدة عريضة من العضوية. وكلما زاد طابعها التمثيلي لجميع السلطات المحلية زادت أهميتها كقناة فعالة للاتصال سواء كمنبر للمناقشة أو كشريك في المشاورات مع الحكومة الوطنية. وحتى تكون الرابطة ذات تمثيل كامل يجب عليها الاهتمام بإشراك السلطات الأعضاء في صياغة سياساتها.

والجمعية العمومية للرابطة تجتمع مرة كل سنة أثناء انعقاد المؤتمر السنوي، وهي تصادق على حسابات الرابطة، وتنظر في تعديل نظامها الأساسي، وتحدد رسوم العضوية.

كما أنها تنتخب مجلس الإدارة، مع مراعاة أن يكون تشكيله معبراً عن وجود البلديات الكبيرة والصغيرة، وأن يكون أعضاؤه ممثلين لجميع الأنحاء الجغرافية للبلد.

وتقوم الجمعية العامة بانتخاب رئيس الرابطة بناءً على توصية مجلس الإدارة، وتشكل من داخل المجلس لجنة تنفيذية.

ومجلس الإدارة هو الذي يتولى إدارة شؤون الرابطة، ويجتمع مرة كل شهرين، ويقر الميزانية، ويعين أعضاء لجان الرابطة. وتعقد اللجنة التنفيذية اجتماعاً كل شهر على الأقل. وهي تعد جدول أعمال مجلس الإدارة وتشرف على تنفيذ قراراته. كما أنها تتولى المسائل التي تحتاج إلى عناية عاجلة. وتتألف وفود الرابطة التي تتشاور مع الحكومة أو البرلمان في العادة من أعضاء من مجلس الإدارة أو اللجنة التنفيذية.

وهناك طريقة أخرى مهمة ومستمرة يشارك الأعضاء من خلالها في وضع سياسة الرابطة وتطويرها، وهي اللجان الدائمة التي تشكل من أعضاء منتخبين. ومن أهم المعايير التي تراعى في تشكيل هذه اللجان أن تكون ممثلة لمختلف فئات البلديات تمثيلاً متوازناً. وكذلك يجري تمثيل مناطق البلد كلها تمثيلاً نسبياً. ومن المهم ألا تؤثر هذه الاعتبارات في نوعية اللجان، إذ إن أعضاءها يجب أن يكونوا من الخبراء أيضاً في الموضوعات التي تتصدى لها اللجان.

ويتولى الأعمال اليومية للرابطة، مثل تقديم الخدمات والمشورة للأعضاء، وإعداد السياسات ووجهات النظر، موظفو الرابطة في مدينة لاهاي، بإشراف مجلس الإدارة.

ومن المسائل المهمة مسألة الحصول على تمويل للكثير من أنشطة هذه الرابطة الوطنية. وفي هولندا يدفع أعضاء الرابطة اشتراكاً سنوياً يختلف تبعاً لعدد السكان الذين تمثلهم كل بلدية. وفي مقابل هذا الاشتراك تحصل البلديات على مجموعة من الخدمات الأساسية. فإذا رغبت في الحصول على خدمات إضافية يكون عليها أن تدفع رسماً إضافياً. ومن المصادر الأخرى للدخل، الأرباح التي تحققها هيئة المشتريات المركزية التابعة للرابطة (والتي توفر المشتريات للأعضاء) وقسم النشر التابع للرابطة، بالإضافة إلى أن الرابطة تتلقى أموالاً من الحكومة المركزية (وفي بعض الأحيان من مؤسسات أخرى أيضاً) مقابل العمل الذي تؤديه في بعض المشاريع الخاصة.

٨ ــ النسيج المؤسسي للتطوير الحضري

أنطوان زحلان(*)

خلاصة

إن التطوير الحضري نشاط طويل الأمد يتسم بالتعقيد والصعوبة، وهو مترادف مع إدارة الفضاء الوطني عامة بهدف تلبية الاحتياجات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية. وتحتاج هذه العملية إلى رؤية وسياسات ومؤسسات.

وللعرب خبرة تاريخية غير قليلة في التخطيط الحضري. ومن الأمور المهمة أن النسيج المؤسسي كانت له دائماً أهمية محورية في تخطيط المدينة الإسلامية وحركة النشاط فيها(١).

ويهدف هذا البحث إلى إبراز الأبعاد المؤسسية. فالتوفيق بين الطلب الشديد على حيّز المدن والخدمات الحضرية يتطلب فهماً دقيقاً للتفاعل الجاري بين هذين المطلبين في إطار الأشكال الموجودة حالياً من التقانة والآخذة منها بالظهور. وقد بحث بيكر

(*) مدير وحدة التخطيط في المجلس الاقتصادي الفلسطيني لإعادة الاعمار والتنمية، لندن، انكلترا.

(١) Hooshang Amirahmadi and Salah El-Shakhs, eds., *Urban Development in the Muslim World* (New Jersey: Centre for Urban Policy Research, 1993); Helen Anne B. Rivlin and Katherine Helmer, eds., *The Changing Middle Eastern City*, with a bibliography compiled by Katherine Helmer and James F. Toth (New York: Centre for Social Analysis; Program in Southwest Asian and North African Studies, State University of New York at Binghamton, c1980); Daniel Panzac, *Les Villes dans l'Empire Ottoman: Activités et sociétés* (Paris: Centre national de la recherche scientifique, 1991); Glenn Edward Robinson, «Creating Space: Organisation, Ideology, and Leadership in the Palestinian Intifada,» (Ph. D. Dissertation, Berkeley, CA, University of California, 1992), and R.B. Serjeant, ed., *The Islamic City: Selected Papers from the Colloquium Held at the Middle East Centre, Faculty of Oriental Studies, Cambridge, UK, 19-23 July 1976.*

وستيل[٢] القيود التي تفرضها البيئة التقليدية على إدارة الأعمال العصرية ووسائل تحويل مكان العمل إلى أداة لتعزيز الكفاية التنظيمية.

ويشمل التطوير الحضري عناصر عديدة ومتباينة: حياة المجتمع المحلي، والعمل وفرص العمل، وسياسات التمويل، وصناعة الإنشاءات، والبنية التحتية. إن السياسات العامة الخاصة بالتخطيط المادي، وحقوق الملكية، ووسائل الاتصال السلكية واللاسلكية، والتعليم، والصحة العامة هي التي تحدد نوع التطوير الذي يمكن تنفيذه.

وما لم تبذل جهود واعية وناشطة لتحقيق التطوير الحضري فسوف تسود الفوضى. أما تدبير الاحتياجات الشخصية والعامة فيجب تحقيقه بالتوسط بين المؤسسات والمنظمات الحكومية، وغير الحكومية، والبلديات والغرف التجارية، والمؤسسات المالية، ومراكز البحث والتطوير، إذا أريد تلبية تلك الاحتياجات بصورة منصفة.

يتناول البحث هذا الجانب من التحديات، ويهدف إلى توجيه الانتباه إلى أهمية مشاركة المؤسسات في وضع السياسات الخاصة بالتطوير الحضري.

أ ـ الأهمية الخاصة للنسيج المؤسسي بالنسبة إلى فلسطين

نتيجة لما حدث في السنوات المائة الماضية من التشتت والحرمان من الحقوق، أصيبت المؤسسات الفلسطينية بالضعف ولم تعد لها غير مكانة هامشية. وقد شمل ما اغتصب من الفلسطينيين حرمانهم من مؤسساتهم التي كانت قادرة على توفير الهوية وضمان الاستمرارية. وعلى ذلك لا يجد الفلسطينيون لديهم غير مؤسسات ضعيفة في بلد متشرذم تتوغل فيه المستوطنات الإسرائيلية ويستمر فيه الاحتلال العسكري.

وخلال السنوات الخمسين الماضية سعى الفلسطينيون بعزيمة قوية إلى إعادة إنشاء المؤسسات التي دمرت. وقد جرى أصلاً لفت الانتباه إلى ما هو معروف جيداً من هذه الجهود الرامية إلى بناء المؤسسات[٣]. غير أن الضغط المستمر من جانب سلطة الاحتلال حرم الفلسطينيين من أراضيهم وممتلكاتهم، وقطع شوطاً بعيداً في الحد من سيطرة الفلسطينيين على الكثير من جوانب حياتهم الحضرية وسياساتهم الخاصة بها.

والآن وبعد مرور سنتين على توقيع اتفاق أوسلو وما صحبه من اجتماعات دولية لتنظيم الوعود بالمساعدة، نجد أن الأوضاع الاقتصادية باتت أسوأ مما كانت عليه في أي وقت مضى. ويتبين حجم الكارثة من أنه حتى نهاية حزيران/يونيو ١٩٩٥ لم يكن هناك

---

(٢) Franklin Becker and Fritz Steele, *Workplace by Design: Mapping the High-Performance Workspace* (San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, 1994).

(٣) Laurie A. Brand, «Building the Bridge of Return: Palestinian Corporate Mobilisation in Egypt, Kuwait and Jordan,» (Ph. D. Dissertation, New York, Columbia University, 1985), vols. 1 and 2, and Robinson, Ibid.

إلا ١١٢ مقاولة إنشائية فقط قد أبرمت تبلغ قيمتها الإجمالية ٥٨,٥ مليون دولار(٤). وتتضح ضآلة هذا المبلغ عند مقارنته بوعود المساعدة الدولية التي بلغت عدة مليارات من الدولارات.

هناك سببان رئيسيان لهذا الأداء الضعيف، وهما: **الأول** عدم كفاية المؤسسات الفلسطينية، **والثاني** الافتقار إلى المساعدة لتصحيح هذا الوضع.

ب ـ اتجاهات عالمية

شهدت السنوات الخمسون الماضية عدداً من التطورات التقانية والإدارية كان لها أكبر الأثر في استخدام المناطق الحضرية وتخطيطها. وكانت أهم التطورات في ميدان تقانة المعلومات، وكفاءة الطاقة، والإدارة البيئية (الماء، والتخلص من النفايات، ونوعية الهواء) وشبكات النقل، وتطويع الحيز المبني لاحتياجات المعوقين بدنياً، والقدرة على مواجهة الكوارث.

وقد كان للثورة التي تحققت في تقانة المعلومات ـ وما زال لها ـ أثر كبير جداً في جميع جوانب الحياة والتنظيمات الحضرية. وكان من نتائجها الثانوية إعادة هيكلة الحكومات والبلديات والشركات. وسوف نعود إلى هذه النقطة في ما بعد.

وكان للتغيرات التقانية أثر واضح في ترابط المجتمعات كافة من حيث طبيعة العمل، وتغير الوظائف الذي نتج من استخدام الكمبيوتر، وتحول المنظمات التجارية والمالية من وضع إلى آخر نتيجة التأثير المشترك للعمل بوسائل الاتصال عن بعد، والطبيعة الكونية للأنشطة، والمنافسة الشديدة التي طبعت بطابعها العلاقات البشرية.

كما أن وسائل الاتصال جعلت المعرفة متاحة في العالم كله لكل من يتوافر لديه جهاز للاتصال وآخر للكمبيوتر. إن وسائل الاتصال تتيح الآن للمراكز الطبية النائية أن تحصل على معلومات تفصيلية للحصول على تشخيص للمرض وعلى خدمات استشارية بتكاليف منخفضة. وهذه الخدمات تؤثر في حجم المستشفيات وتصميمها، وسوف تؤثر في اختيار موقعها أيضاً.

وفي مجال الأعمال، حيث يكون الحصول على المعلومات أمراً حيوياً، أتاحت وسائل الاتصال للشركاء في أية صفقة فرصة الحصول على الفور على بيانات كثيرة جداً.

هناك نتائج عديدة، اجتماعية وبيروقراطية وثقافية، تترتب على هذه التغيرات. وقد وجد هكشر(٥) أن الولاء الصارم من جانب العاملين لم يعد يحسب لصالح الشركات، وأن

---

(٤) Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction [PECDAR], *PECDAR Emergency Rehabilitation Project*, Progress Report Inception through June 30, 1995 (Jerusalem: PECDAR, 1995).

(٥) Charles Heckscher, *White Collar Blues: Management Loyalties in an Age of Corporate Restructuring* (New York: Harper Collins, 1995).

الارتباط التقليدي بين أفراد الأسرة الواحدة والحي والقرية أو المدينة الواحدة يسفر عن قدر من التصلب في العلاقات قد يضر بالإنتاج بالمعنى الاجتماعي والثقافي والاقتصادي. وهو يرى أن الاتجاه السائد هو صوب زيادة حراك العاملين، وزيادة معدل التغيير في عضوية المجموعات الوظيفية في المؤسسات، والانفتاح على الأفكار والمعلومات التي تنشأ خارج المؤسسة. وجميع هذه التغييرات لها تأثيرها في التخطيط الحضري، إذ انها تتطلب حراكاً أكبر وتواصلاً أكثر بين السكان.

ويجب على الفلسطينيين أن يستوعبوا هذه التطورات وغيرها من التقدم الجاري ويدخلوها في تصميم المناطق الحضرية، استجابة للتغيرات التقانية وحفاظاً على تقاليدهم الثقافية الخاصة.

إن فرصة الاستفادة من الإنجازات التي تتحقق في بقية أنحاء العالم لها ثمنها، فهي تحتاج إلى مؤسسات قوية وإلى سلوك جماعي. ونحن يغلب علينا الميل إلى العمل على المستوى الفردي بدلاً من العمل على أساس توافق الرأي وبروح المشاركة. ومن شأن تطوير المؤسسات أن يكون له أثر بالغ في التغلب على هذه العادات القديمة.

أولاً: السياسات الحضرية والتقانة والوحدة الوطنية والترابط الاجتماعي

يتطلب حسن إدارة التطوير الحضري تحقيق التوازن بين مطالب متعارضة. وترتبط هذه المطالب بمناطق العمل والإقامة، والبنية التحتية الثقافية والتعليمية، والبنية التحتية المادية، والوقاية من المخاطر الطبيعية والمخاطر التي من صنع الإنسان، واحتياجات المعوقين بدنياً، والاهتمام بالنوعية الجمالية للبيئة، والتكلفة والكفاءة الاقتصادية، والتلوث، والتخلص من النفايات، والمعايير الصحية.

وعلى المجتمع أن يوفر الحد الأعلى الأمثل لاحتياجات أبنائه عند مختلف مستويات الناتج القومي الإجمالي. ويتعذر، من دون وجود مؤسسات قوية، النهوض بمثل هذه المتطلبات ذات الدرجة العالية من التعقيد. والمهمة صعبة للغاية، وتحتاج إلى مشاركة وثيقة من جانب المجتمع المحلي في اتخاذ القرارات.

وفي المجتمعات الصناعية تقوم الهيئات المختلفة بالتعامل مع كل من الاحتياجات المذكورة آنفاً: البلديات، ووزارات الإسكان، والأشغال العامة، والمالية، والعدل، والسياحة، والصحة؛ وكذلك المحاكم، والمدارس والجامعات، والشركات الخاصة، والمنظمات غير الحكومية، والجمعيات المهنية للمهندسين وغيرها. ولن يكون في الوسع تحقيق الانسجام في التعاون بين هذه المنظمات المختلفة من دون وجود مؤسسات.

ومن شأن التعجيل بالتطوير الحضري أن تتوافر الفرصة فيه لتصحيح أخطاء الماضي، وأن تنشأ آلية مؤسسية جديدة لتداركها. ومن هنا الفرصة والتحدي.

١ ـ أي نوع من التحضر؟

إن فلسطين هي من البلدان العربية التي كان سكانها موزعين دائماً على مساحات شاسعة. وما زال أكثر من ٥٠ بالمئة من السكان يعيشون في مدن صغيرة لا يزيد تعداد سكانها على ٥ آلاف نسمة. ويتضمن الجدول التالي تلخيصاً للمعلومات المتاحة عن الجغرافيا البشرية لفلسطين. وهي بيانات غير مستوفاة، والمرجو أن يصبح في وسع مكتب الإحصاء الفلسطيني أن يقدم في القريب العاجل بيانات أكثر تفصيلاً ويمكن الاعتماد عليها.

الجدول رقم (١ ـ ٨ ـ ١)

توزيع السكان في الضفة الغربية وقطاع غزة (عام ١٩٩٠)

المنطقة	المجموع	في الحضر		شبه الحضر		في الريف		مخيمات اللاجئين	
		العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية
الضفة الغربية	١,٦٠٤,٨١٠	٤٠١,٧٩٢	٢٥,٠	٣٥٧,١٠٥	٢٢,٣	٧٣٧,٩٣٢	٤٦,٠	١٠٧,٩٨١	٦,٧
قطاع غزة	٨٩٤,٩٨٤	٣٧٢,٥٧٢	٤١,٦	٦٩,٢١١	٧,٧	١٨١,٢٦٣	٢٠,٣	٢٧١,٩٣٨	٣٠,٤

المصدر: United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], *Construction and Housing in the West Bank and Gaza Strip*, prepared by Rami AbdulHadi, UNCTAD/ECDC/SEU/4 (Geneva: UNCTAD, 1994).

ومن الممكن تغيير التوزيع الجغرافي الحالي بسهولة نسبية خلال السنوات العشر المقبلة، لأنه سيجري إنشاء ما يقرب من ٢٠٠ ألف وحدة سكنية جديدة خلال هذه الفترة. إن المكان الذي ستبنى فيه هذه الوحدات الجديدة، ونوعيتها، وطريقة بنائها، ستقرر المستقبل الحضري لفلسطين.

فهل سيختار الفلسطينيون أن يبنوا في المناطق الريفية حيث تكلفة الأرض منخفضة، ومن أجل الحفاظ على النسيج الاجتماعي الحالي لفلسطين؟ أم سيختارون التركز على مراكز حضرية قليلة وإعادة هيكلة الجغرافيا البشرية لفلسطين؟

إن لهذه القرارات أهمية كبرى على جميع المستويات، الاستراتيجية منها والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولذلك فمن المهم أن يتخذ القرار بعد مناقشة كاملة ونشيطة بين المنظمات المدنية والجماهيرية. وهذا هو السبب في تقديم عدد من الدراسات حول هذا الموضوع في هذا المؤلف.

وقد تعرض كثير من العواصم في العالم الثالث للهجرة الواسعة من الريف، وكان من نتيجة ذلك أن اكتسبت المدن طابعاً ريفياً، وكان من آثاره عدم ظهور البنية الأساسية المؤسسية اللازمة.

فالمدينة العصرية يتوقع أن توفر لسكانها طائفة واسعة من الخدمات، كالخدمات الطبية والتعليمية (المدارس والجامعات ومراكز البحوث والتطوير) والثقافية (المتاحف

والمسارح) والمالية ومؤسسات دعم الأعمال، والمعلومات. إن هذه المجموعة الكبيرة من المؤسسات هي التي تميز المدينة من المستوطنات الريفية. والغرض من التخطيط الحضري هو تحديد السياسات التي تشجع على نشوء المؤسسات الحضرية الجوهرية.

يضاف إلى ذلك أن طبيعة العمل على النطاق العالمي تمر الآن بتغييرات هائلة وسريعة، فالعمل عن طريق أجهزة الاتصال للمسافات البعيدة، والاستعانة بأطراف خارجية، يُدخلان تغييرات حاسمة على أنظمة الإدارة وعلى المنظمات الصناعية الحديثة. فلم يعد من الضروري أن يعمل الأفراد داخل المبنى نفسه. إن شركة «سويس إير»، مثلاً، تعهد بحساباتها على أساس التعاقد من الباطن إلى شركة في الهند، والكثير من الشركات تسمح لموظفيها بأن يعملوا من منازلهم، والشركات الصناعية الكبيرة تتعاقد من الباطن مع مؤسسات صغيرة على إنتاج ٧٠ بالمئة أو أكثر من مكوناتها. لقد كان لهذه التغييرات أثرها الكبير في التجارة الدولية وفي تطور المدن.

هذا واكتسبت المناقشة العامة حول السياسات الحضرية أكبر قدر من الأهمية والإلحاح، وهي مناقشة لا يمكن أن تجري بصورة مجزأة، بل ينبغي أن تشارك فيها القوى الفاعلة في المجتمع بأجمعها.

٢ ـ الوحدة الوطنية

على الرغم من الشعور القوي من جانب الفلسطينيين بالالتزام الشخصي تجاه قضيتهم، فهم قد مروا بتطورات متباينة بعيدة المدى. ومن الطبيعي أن تجاربهم أدت إلى التنوع في أنماط سلوكهم الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والثقافي. وهذه الفروق يمكن أن تكون مصدراً للقوة أو للضعف، تبعاً لطريقة النظر إليها.

ونتيجة لخمسين عاماً من الفصل الإجباري بين الضفة الغربية وغزة حدث قدر من التباعد بينهما كما أوضحته الدراسات الحديثة التي أجراها الشقاقي[٦]. كما أن تطور المجموعات الفلسطينية في أنحاء مختلفة من العالم والذي يجري في كل مجموعة بمعزل عن الأخرى، قد أدى إلى وجود مواقف مختلفة إزاء المشاكل المشتركة.

وقد تراكمت لدى الفلسطينيين خبرات متنوعة وغنية، فهم قد عاشوا وعملوا في كثير من البلدان، مما أدى إلى إثراء ثقافتهم. ومن شأن التنوع أن يزيد القدرة الإبداعية، إلا أنه قد يؤدي أيضاً إلى خلل في السلوك وإلى التشرذم.

ولذلك يجب على القائمين بالتخطيط أن يوجهوا اهتماماً كبيراً للأبعاد الاجتماعية للتخطيط الحضري، كالعلاقة بين اللاجئين في المخيمات والمقيمين في المدن، والعلاقة بين

---

(٦) Khalil Shikaki, *The Future Political and Administrative Relations between the West Bank and the Gaza Strip* (Jerusalem: PASSIA, 1994).

المقيمين في المناطق المختلفة، والعلاقات المتعددة الجوانب بين فلسطينيي الشتات والفلسطينيين الذين بقوا في الوطن.

فأولاً، سيكون على القائمين بالتخطيط أن يزيلوا آثار السنوات الطويلة من محاولات الإسرائيليين لنشر التشرذم في البلاد. **وثانياً**، سيكون على الفلسطينيين أن يوجدوا طرقاً قوية وطنية ودولية لاسترداد ما انتزع منهم من أراضٍ وممتلكات. **وثالثاً**، سيكون على القائمين بالتخطيط أن يراعوا خصائص المجتمعات التي نشأت في الشتات والمنعزل بعضها عن بعضها الآخر.

ولا يمكن أن يجري البحث الجاد والدقيق في جميع هذه الجوانب عن طريق التعجل أو السطحية في التخطيط، إذ إن الأمر يتطلب عملاً ميدانياً سوسيولوجياً واسع النطاق للوصول إلى حلول ذكية مبدعة.

وينبغي أن تقوم الجامعات والمنظمات غير الحكومية والباحثون المستقلون والمكاتب الاستشارية بدراسات اجتماعية على نطاق واسع، وتناقش نتائج هذه الدراسات، ثم تدخلها ضمن التخطيط الحضري.

٣ ـ الترابط الاجتماعي

إن للتكوين الداخلي للقرية أو المدينة تأثيره الملموس في الترابط الاجتماعي. ففي المدن العربية التقليدية، مثلاً، تبنى المساكن متقاربة ولا يكون أمام السكان مفر من التعامل معاً. وعلى النقيض من ذلك، فإن النمط الغربي الحديث (المسمى أسلوب كاليفورنيا) الذي نقل نقلاً أعمى إلى كثير من المدن العربية يشجع على وجود مسافات طويلة بين الجيران، ويجعل من السيارة أداة لا غنى عنها في الحياة اليومية.

إن المسافات بين المساكن تقلل من فرصة اللقاءات غير الرسمية بين الجيران، وتزيد أيضاً من تكلفة الإسكان والبنية التحتية. كما أن تطبيق أسلوب كاليفورنيا في التنظيم الحضري في مجتمعات لا تكاد حصة الفرد من الدخل فيها تصل إلى ١٠ بالمئة من مستواه في كاليفورنيا، يسفر حتماً عن زيادة المناطق العشوائية الفقيرة التي تنشأ لمواجهة ارتفاع التكاليف في المناطق الأكثر ثراء في المدينة.

٤ ـ السياسات الحضرية

من المنتظر، خلال السنوات العشرين المقبلة، أن تؤدي زيادة الحراك الاجتماعي، وعودة فلسطينيي الشتات، والزيادة الطبيعية للسكان الحاليين إلى الضعف، إلى ارتفاع عدد السكان في الضفة الغربية وغزة من المستوى الحالي الذي يبلغ نحو ٣ ملايين إلى ٩ ملايين نسمة أو أكثر. وسوف يصحب هذا المعدل المرتفع لتغير تعداد السكان إنشاء ما يقرب من مليون وحدة سكنية وعدد كبير من الفنادق والمكاتب والمصانع والمستشفيات والمدارس والجامعات.

فهناك، بعبارة أخرى، فرصة لإحداث تحول جذري في الطابع الحضري لفلسطين. ولذلك فمن المهم الشروع في مناقشة متعمقة بين الفلسطينيين بشأن نوع البيئة الحضرية التي يختارونها. ولن يكون في الوسع العثور على إجابات مفيدة إلا بوجود مؤسسات مستقرة ومخلصة في أداء رسالتها.

ومن الواضح أن الطابع الحضري لأي مجتمع إنما يتقرر نتيجة لعدد كبير من القرارات الجزئية والكلية على امتداد عدد من السنوات، فما السياسات الحضرية إلا نتيجة التوفيق بين آراء متنوعة، تشمل آراء المستثمرين، وسلطات الحكم المحلي، ورغبات الأهالي وأذواقهم.

إن فلسطين بلد صغير الحجم نسبياً والمسافات بين أنحائه المختلفة ليست كبيرة. وكان من أثر القيود التي فرضها الاحتلال على امتداد سنوات أن أصبحت المسافات القصيرة تبدو أطول من حقيقتها، ولكن السياسات الحضرية لا يمكن أن تتقرر على أساس من هذه الأوضاع غير الطبيعية.

وخلال السنوات الخمسين الماضية وقعت أحداث كثيرة على نطاق العالم، فقد أدت السيارة والكمبيوتر إلى تغيير النظرة إلى المسافات، وإلى طبيعة العمل، كما أن الاستعانة بأطراف خارجية بعيدة، والتعاقد من الباطن على بعض الأعمال، قلل من أهمية التجمعات الكبيرة للسكان.

إن من واجب السياسات الحضرية السليمة أن تنظر في أمر جغرافية العمل ومواقع المدارس والمرافق الصحية. ومن الواضح أن القرى الصغيرة التي يقل عدد سكانها عن ٥ آلاف نسمة لا يحتمل أن تتوافر لها جميع الخدمات الاجتماعية. غير أنه من السهل نسبياً أن تتفق مجموعة من خمس قرى أو أكثر على إقامة الخدمات اللازمة في مواقع مناسبة لها. وإذا توافر التخطيط الذكي يكون في وسع المجتمع الصغير أن يعنى بمصالحه الصناعية والزراعية المحلية وتطويرها.

٥ ـ اعتبارات البيئة

كان من أثر الكثافة العالية لسكان المدن واهتمامهم بطول الحياة ونوعيتها أن ازداد تركيز الأهالي في كل مكان على التفاعل بين الإنسان والبيئة. وفلسطين تغطي مساحة صغيرة للغاية من الأرض، وفيها كثافة سكانية مرتفعة، ولا مفر من أن تزداد هذه الكثافة السكانية. ولذلك ينبغي للفلسطينيين أن يوجهوا اهتماماً خاصاً لمسائل البيئة.

وقد أدى عدم توجيه اهتمام حاد لهذه المشاكل خلال السنوات الخمسين الماضية إلى أن أصبح الفلسطينيون يواجهون اليوم عبئاً متراكماً من المشاكل البيئية. وتتعلق المسائل الملحة الآن بتوفير مرافق الصرف الصحي، ومياه الشرب، ووسائل التخلص من النفايات. ولحسن الحظ أن الجوانب الفنية لهذه المسائل قد حلت في أمكنة أخرى.

والمطلوب الآن هو اختيار أفضل الحلول وأكثرها اقتصاداً، وتنفيذها بطريقة تضمن ارتفاع النوعية وانخفاض التكلفة.

ما زال التلوث الصناعي عند مستوى منخفض، ولكنه يمكن أن يزيد بسرعة إذا لم تؤخذ آثار الصناعة في الحسبان. فمحطات الكهرباء وإنتاج الأسمنت، واستخدام الأسمدة الزراعية على نطاق واسع، وكذلك المواد الكيماوية الزراعية، ومعظم الصناعات لها تأثير مباشر وملموس في تلوث البيئة.

وعملية الجمع بين سياسات التنمية الصناعية والحضرية مع سياسات البيئة المعقولة تستدعي تطوير المؤسسات، حيث يجب أولاً أن يوجد وعي اجتماعي وثقافي واسع بكل هذه الأمور، ويجب ثانياً أن تجري مناقشات واسعة النطاق بين الجمهور حتى يتعرف الأهالي إلى تكاليف البدائل المختلفة ومنافعها.

أما إذا لم يحدث التخطيط البيئي السليم، فستنشأ الأضرار الشديدة بصحة السكان واقتصادهم، وسجل البلدان العربية في هذا المضمار سيئ للغاية. وقد قدم البنك الدولي في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤ تقريراً عن الحالة البيئية الخطيرة في المنطقة العربية إلى الدورة السادسة لمجلس الوزراء العرب المسؤولين عن البيئة، وفيه بلغت التقديرات السنوية لنتائج الحالة البيئية الراهنة ١٠ مليارات دولار سنوياً، أي ٣ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي.

وفي نهاية الأمر، سوف يتشكك الأهالي في أداء الحكومة ويتهمونها بالتقصير وسوء استخدام السلطة. وقد ناقش أحمد شوقي[٧] في ورقة مثيرة للاهتمام مدى المساءلة القانونية للدول العربية في ميدان البيئة.

٦ ـ سلطة البلديات

إن لسلطة البلديات أهمية خاصة بالنسبة إلى التطوير الحضري السليم، فهي تقوم بدور رئيسي في مجالات التحضر الرئيسية كافة، كتطبيق المعايير الوطنية، ووضع السياسات المحلية لتوفير المساكن المنخفضة التكلفة، وتوفير البنية التحتية، وتحديد المعايير المعمارية.

وعلى الفلسطينيين أن يتجاوزوا المراحل المختلفة، وأن يطبقوا أكثر أنظمة الحكم

(٧) Ahmed Shawky, «The State Accountability for Harmful Impacts on Health Caused by Industrial Pollution in Egypt,» in: *Third World Legal Studies* (Valparaiso, Indiana: International Third World Legal Studies Association; Valparaiso University School of Law, 1994), «Law, Accountability and Development: Challenges and Response; Legal Methodologies of Accountability,» pp. 135-160.

المحلي ملاءمة لهم وأكثرها توافقاً مع القرن الحادي والعشرين، إذ لم يعد يكفي اللحاق بما تم حتى سنة ١٩٦٧ أو سنة ١٩٩٠.

ومن التحديات الكبيرة الشروع في عملية مشاركة تتحدد فيها الأهداف المشتركة داخل كل سلطة محلية، ثم استكشاف أمثل السبل لتنفيذ تلك الأهداف، أي أننا، بإيجاز، في حاجة إلى تحديد إجراءات وإقامة مؤسسات قوية تكون قادرة على النهوض بهذا التخطيط.

قد يكون من المفيد في هذا الصدد بحث تجارب البلدان الأخرى. ففي هولندا أنشأت البلديات «رابطة بلديات هولندا» لكي تتقاسم تكاليف التخطيط السليم ذي النوعية العالية، ولإيجاد الأدوات التي تساعدها في ذلك، وكان من حسن الطالع أننا أدرجنا في هذا المؤلف بحثاً عن تجربة رابطة بلديات هولندا.

وإلى جانب التجربة الهولندية هناك مفهوم آخر يطبق الآن على نطاق واسع في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومؤداه أن إدارة السلطات المحلية علم وعمل، وأنه في الوسع الفصل بين وظائفها السياسية ومهامها الإدارية. فالأعضاء المنتخبون يشكلون مجلس البلدية، في حين يقوم بإدارة الأعمال الفنية اليومية مديرون وفنيون مهنيون.

إن كثيراً من المدن الفلسطينية يحظى بتراث ثقافي غني يشمل المتاحف الحية. والازدهار الكامل لهذه الموارد التاريخية هو مسؤولية مهمة من مسؤوليات البلديات، كما أن هذه الموارد هي ركائز يمكن أن يبنى عليها قطاع سياحة مزدهر.

من الواضح مما ورد آنفاً أن البلديات ستحتاج إلى هيكل مؤسسي كبير لتمكينها من القيام بدورها في التطوير المحلي كاملاً.

ثانياً: التحضر ووسائل الاتصال

سيكون لتطور وسائل الاتصال في فلسطين تأثير مباشر وعميق في عملية التحضر. ومن الضروري وجود شبكة للمواصلات تعمل بكفاءة وبتكاليف منخفضة. ومن الأمور الحيوية وضع سياسة مشتركة للتحضر ووسائل الاتصال، إذ إن لكليهما أثراً مباشراً وفورياً في الحياة الثقافية والسياسية والاقتصادية. وإني أثير هذه النقطة هنا لأن السلطة الوطنية الفلسطينية تعمل في الوقت الحاضر على وضع سياسة للاتصالات السلكية واللاسلكية. إن بوسع وسائل الاتصال أن تحرر الفلسطينيين من الهياكل المفروضة عليهم التي تحصرهم في نطاق ضيق جداً، فتوفر لهم اتصالات على امتداد العالم كله.

الخدمات القائمة على المعلومات

لقد أدى الكمبيوتر إلى تغيير الحياة العصرية. وعلى الفلسطينيين أن يصمموا مدنهم من أجل المستقبل، وبالتالي أن ينصب اهتمامهم على علاقات التكامل بين سياسة التحضر

وسياسة المعلومات. ويهدف هذا القسم إلى تقديم أمثلة على العلاقات القائمة بين التطوير الحضري وسياسة المواصلات، ومن هذه الأمثلة: إمكانية الوصول إلى القاعدة العالمية للمعرفة، وممارسة العمل عن بُعد، والاستعانة بأطراف خارجية، والخدمات المرتبطة بالصناعة، والتسوق عن طريق أجهزة الاتصال.

أ ـ إنشاء المكاتب وفرص العمل وإنجاز الأعمال عن بُعد

أصبح إنجاز الأعمال عن بُعد نشاطاً واسع النطاق في البلدان الصناعية، ولا شك في أنه سينشر بسرعة في فلسطين. وتأثير ذلك في مساحات المكاتب ومرافق النقل وطبيعة المدن (حجمها وموقعها) بعيد المدى. وعلى سبيل المثال، فإن شركة «آي. بي. إم.» (IBM) خفضت احتياجاتها لمساحة المكاتب في المملكة المتحدة من أربعة ملايين قدم مربع إلى مليوني قدم مربع في فترة لم تتجاوز ثلاث سنوات. وحققت الشركة وفراً بلغ ٦٠ مليون جنيه استرليني سنوياً من تكاليف التشغيل[٨]. وليست شركة آي. بي. إم. هي وحدها التي حققت ذلك، فمعظم الشركات الكبيرة اختارت طريقة العمل عن بُعد.

وللعمل عن بُعد نتائج إيجابية عديدة أخرى، بالإضافة إلى توفير مساحة المكاتب، منها خفض التكاليف المتعلقة بالنقل ووقت الانتقال للوصول إلى المكاتب، والتحسن الملموس في إنتاجية العمل الذي قدر بنسبة ٢٥ بالمئة[٩].

وكذلك، فإن للمجتمع المعتمد على الاتصالات البعيدة جوانبه السلبية، ومنها الشعور بالوحدة والعزلة. لكن ذلك يمكن تجنبه، إذ إن التخطيط الحضري السليم يستطيع بسهولة أن يعوض من مثل هذه النتائج عن طريق التقريب بين مواقع المساكن ومناطق الترويح العامة التي يستطيع الناس أن يلتقوا فيها. وفي هذا المجال يعتبر نموذج المدينة العربية والإسلامية نموذجاً ملائماً.

ب ـ الاستعانة بأطراف خارجية والخدمات المرتبطة بالصناعة

اتبع الكثير من المؤسسات الكبيرة في البلدان الصناعية سياسة الاستعانة بالعاملين من خارجها. فقد تبين أنه من الأكثر ربحية لها أن تعهد بجانب كبير من عملها المكتبي الروتيني لجهات أخرى (مثل إدارة الأفراد والمحاسبة والتحرير والمراجعة والنشر والطبع وأعمال الكمبيوتر)، وكذلك أعمال تصنيع الكثير من المكونات والأجزاء.

وقد بلغ حجم الاستعانة بالجهات الخارجية درجة هائلة. فبعض المنظمات تشجع موظفيها على الاستقالة وإعادة تنظيم أنفسهم ليقدموا لصاحب العمل السابق الخدمات اللازمة. وهناك مؤسسات أخرى تستعين بالعمل الخارجي في بلدان خارجية: من أمثلة ذلك أن شركة «سويس إير» تعهد بالخدمات الإدارية التابعة لها إلى مكاتب في الهند،

---

(٨) Simon London, «The Mobile Office,» *Financial Times*, 10/3/1995.

(٩) Geoffrey Wheelwright, «Teleworkers Gain More Flexibility,» *Financial Times*, 7/6/1995.

وهناك شركة سويدية للأدوية تحصل على جانب من احتياجاتها من أعمال البحث والتطوير من مؤسسة هندية ساعدت هي في إنشائها.

وقد أثبت الفلسطينيون كفاءتهم في تقديم الاستشارات، وإبرام العقود، والشؤون المالية، والتأمين، والمحاسبة، والإدارة. وعلى ذلك فمن المرجح أن يتجه الاقتصاد الفلسطيني نحو تصدير هذه الخدمات وما شابهها، وهذه الإمكانية تعتمد على وسائل الاتصال ذات النوعية العالية.

ومن أسرع الميادين توسعاً في الاستعانة بالخدمات الخارجية هي خدمات الكمبيوتر. فشركة «إلكترونك داتا سرفيسز» مثلاً هي شركة أمريكية تستخدم ٨٥ ألف شخص لتوفير جميع احتياجات الكمبيوتر لبعض المنظمات، ومنها شركة «زيروكس» (على النطاق العالمي) ومؤسسة «اينلاند ريفنيو» (المملكة المتحدة) وشبكة خطوط السكك الحديد في هولندا[١٠]. ورقم الأعمال السنوي لشركة «إلكترونك داتا سرفيسز» يبلغ نحو ٩ مليارات دولار في سوق يبلغ حجمها ١٩ مليار دولار.

ج ـ التعليم عن بُعد

أدت تقانات الاتصالات البعيدة إلى المجيء بمؤسسات التعليم إلى الطلاب أنفسهم. وتقانات التعليم عن بُعد يجري إدخالها الآن في أنظمة التعليم التقليدية. وهذه التقانات التي تعتمد على الشبكات ذات الكفاءة للاتصالات السلكية واللاسلكية قد تصبح لها أهمية بالغة في تطوير التعليم في فلسطين.

د ـ التسوق عن بُعد وإتمام الأعمال المصرفية عن بُعد

أصبح التسوق عن بُعد نشاطاً متزايداً في كثير من البلدان الصناعية، إذ إن تقانات الاتصال عن بُعد جعلت من الممكن للمتسوقين أن يشاهدوا السلع على شاشة التلفزيون أو الكمبيوتر في بيوتهم، ويطلبوا السلعة ويدفعوا ثمنها من دون أن يغادروا مساكنهم. كما أن إتمام الإجراءات المصرفية عن بُعد وصل بالفعل إلى مرحلة متقدمة، ويجري الآن نشر هذه الخدمات على وجه السرعة. إن هذه الخدمات تنبئ بتغيير شبكات التسوق والنقل.

أما التغيير في العادات الاجتماعية فيتم ببطء، وسيحتاج الأمر إلى ٢٥ سنة على الأقل حتى يحدث تحول ملموس. ولكن من المهم أخذ هذه التغييرات الممكنة في الحسبان بسبب تداعياتها الواضحة والكبيرة بالنسبة إلى تخطيط المدن.

ثالثاً: اقتصادات التحضر

إن صناعة الإنشاءات هي الأداة التي يتحقق التحضر من خلالها. واقتصادات هذه الصناعة هي التي تحدد وتيرة الاقتصاد الوطني، إذ إن من المسلم به أنها قاطرته الأساسية.

(١٠) Tony Jackson, «EDS is Getting to Know All about You,» *Financial Times*, 18/4/1995, and Ronald van de Krol, «EDS Wins Dutch Rail Contract,» *Financial Times*, 14/6/1995.

وعندما يكون الحال، كما هو الآن، أن المحتويات المحلية للإنشاءات (مع استبعاد تكاليف الأرض) تبلغ نحو ٣٠ بالمئة من تكاليفها، يصبح التحضر عبئاً على الاقتصاد ويحتاج إلى دعم مالي مستمر. ولكي تصبح الإنشاءات قاطرة للاقتصاد يجب أن تزيد المحتويات المحلية إلى أكثر من ٨٠ بالمئة من تكاليف البناء.

وتشكل تكاليف الأرض نسبة كبيرة، وهي في المدن أعلى كثيراً منها في القرى. بالإضافة إلى أن المدن الكبيرة تحتاج إلى طرق وأماكن لوقوف السيارات وبنية تحتية لكل فرد أكثر مما تحتاج إليه المدن الصغيرة لتحقيق نوعية الحياة نفسها. وعلى ذلك فمن الأكثر وفراً ومن الأدعى إلى العافية أن يعيش المرء في المدن الصغيرة.

وسيكون الفلسطينيون في حاجة إلى إجراء حوار عام مستفيض وإلى القيام ببحوث وعمليات تخطيط قبل أن يصلوا إلى الانتفاع الأمثل من مواردهم المحدودة من الأراضي. وسيحتاجون فوق ذلك إلى إيجاد وسائل مناسبة وفعالة لإدارة عملية اتخاذ القرارات في هذا المجال المعقد.

١ ـ الإسكان الاجتماعي والاعتيادي

يحتاج الأمر إلى نوعين مختلفين من التمويل لتيسير الإسكان الاجتماعي (أي المدعوم مالياً) والاعتيادي (أي المعتمد على التمويل الذاتي). ويحتاج الإسكان الاجتماعي إلى مقادير مختلفة من الدعم المالي تتوقف على المالك النهائي. وهذا الدعم يجب تحصيله من الضرائب أو الحصول عليه من المساعدة الدولية. وتوافر الدعم محدود دائماً، لذلك لا بد من أن تنظم هذه العملية بعناية لكي لا يحصل على منافعها إلا الأشخاص المستحقون فعلاً.

أما الإسكان الاعتيادي فيجب أن يعتمد على أسواق مالية حسنة التنظيم وتتسم بالكفاءة. ويجب حماية جميع الأطراف التي تشارك في الصفقات المالية التي تعقد. إن توفير السلامة لكل من المقرض والمقترض يحتاج إلى وجود مؤسسات اقتصادية وقانونية قوية.

٢ ـ بيع الأراضي العامة

هناك ضغط كبير على السلطة الوطنية الفلسطينية لإطلاق الأراضي العامة لغرض الاستخدام الخاص، ويجري البحث في ترتيبات مختلفة في هذا الصدد. إن هذه قضية في غاية الأهمية وتحتاج إلى إجراء مناقشة عامة واسعة بشأن كيفية القيام بها بطريقة تتسم بالانصاف.

وتقوم وزارة التخطيط بإعداد برنامج للتخطيط المادي، إذ إن بيع الأراضي يجب أن يكون منسقاً مع نظرة طويلة المدى لاستخدام الأراضي. والأرض سلعة نادرة، وستزداد ندرة تبعاً لزيادة السكان. ولذلك فإن أية سياسة تتبع يجب أن تأخذ في الاعتبار النظرة الطويلة الأجل للاحتياجات الحضرية.

٣ ـ السياسات المالية والضريبية

من التحديات الرئيسية كيفية إيجاد خدمات مالية فعالة وحديثة تمكن المواطنين من الإعداد لإنشاء مساكنهم بتكلفة معقولة. ويتضمن هذا المؤلف عدداً من المقالات التي تغطي هذا الجانب من زوايا مختلفة.

ويمكن استخدام الأدوات المالية للتشجيع على تركيز السكان أو على تشتتهم. ويمكن اتباع سياسات ضريبية مناسبة، مع إدخال شتى الخدمات المالية للتشجيع على التطوير الحضري المطلوب. فالمستثمرون والمقاولون مثلاً يفضلون المدن على الأرياف. ولتشجيعهم على تلبية احتياجات القرى الصغيرة يمكن أن تؤدي الحوافز الضريبية الكافية التي تقدم إليهم إلى إحداث التوازن لصالح الريف في النهاية. ويمكن استخدام ما يترتب على ذلك من تقليص الحاجة إلى البنية التحتية الكثيفة في المدن لدفع كلفة هذه الحوافز.

٤ ـ الاقتصاد وفرص العمل والسياسات الحضرية

هناك اعتماد متبادل بين فرص العمل والسياسات الحضرية، ولذلك فإن التكامل بين التخطيط الاقتصادي في الأجلين المتوسط والطويل مع التخطيط الحضري أمر ضروري. ولا بد من إيجاد الآليات المناسبة للتعاون بين السلطات المحلية والوزارات والمنظمات المعنية من أجل إدماج الأنشطة الاقتصادية المستقبلية في النسيج الحضري المحلي.

رابعاً: الارتباط بين المنظمات غير الحكومية والقطاعين العام والخاص

يشمل التطوير الحضري في فلسطين عدداً كبيراً من المؤسسات غير مؤسسات الحكومة المركزية، من ذلك مثلاً أن ما بين ١٤ و١٦ بالمئة من مساحة فلسطين مملوك للأوقاف الإسلامية والمسيحية. وهذه الأوقاف تعد حارسة على تراثنا المعماري والمادي. ويجب أن يكون لهيئات الوقف قولها في ما يتعلق بتكوين مدننا وبلداتنا. إن إقامة علاقة انسجام بين الوقف والقطاعين العام والخاص هي من الأمور الضرورية لرخاء المراكز الحضرية الفلسطينية وتطورها الفعال.

خامساً: العلم والتقانة

يشمل التطوير الحضري الحفاظ على مجموعة متنوعة من الهياكل، وتجديدها، وإنشائها. وصناعة الإنشاءات تمثل قطاعاً من أكبر القطاعات في البلدان النامية كلها، وهي في الوطن العربي أكبر الأنشطة الاقتصادية. ولعل الكثيرين لا يعرفون أن إجمالي الإنفاق العربي على أنواع الإنشاءات كافة يزيد على الدخل من النفط العربي.

إن صناعة الإنشاءات في فلسطين هي الأكبر في النشاط الاقتصادي، وهي تلعب دوراً حيوياً في السوق المحلية وسوق التصدير. وقد سبق أن ذكرنا أن فلسطينيي الشتات أثبتوا تفوقهم في توفير الخدمات الإنشائية. ولذلك ينبغي أن يكون لعلوم وتقانة الإنشاءات مكانة كبيرة في التخطيط.

كانت هناك بحوث جارية في أنحاء العالم منذ وقت طويل بشأن جميع الأنشطة المرتبطة بالإنشاءات. ويستطيع الفلسطينيون أن يستفيدوا من هذه الخبرة الواسعة على الفور. ولكن تحقيق ذلك يتطلب إقامة وتطوير بنية تحتية مؤسسية لنظام مناسب للعلم والتقانة.

وينبغي أن يهدف هذا النظام إلى إدماج أنشطة الإنشاءات مع المعايير والاشتراطات ومجموعات المبادئ، ومع المنظمات المهنية، ومكاتب الإحصاء، وإدارة البلديات، وأنشطة البحث والتطوير، والحصول على المعلومات (وبالتالي وسائل الاتصال)، والخدمات المالية، والتعليم العالي والتدريب الفني، والإنتاج الصناعي، والبيانات الأساسية المتعلقة بالمنتجات والخدمات.

صناعة الإنشاءات

صناعة الإنشاءات هي الأداة المادية التي تترجم بها الخطط المعمارية إلى أصول ثابتة، وبالتالي فهي صناعة لا غنى عنها لتحقيق الأهداف الوطنية.

وقد تفوق فلسطينيو الشتات في إقامة وتطوير مؤسسات للمقاولات والاستشارات من الطراز العالي. وقد يكون رقم الأعمال لهذه المؤسسات بحدود ٢ إلى ٤ مليارات دولار، ووفقاً لما يقوله مروان عبد الحميد فإن عدد الفلسطينيين الذين حصلوا على درجات علمية في شتى فروع الهندسة يزيد على ٥٦ ألفاً. وعلى ذلك، فليست المشكلة الحقيقية هي تعليم المزيد من المهندسين، بل كيفية الاستفادة المربحة والبناءة من الخبرة المتوافرة. وإذا جرت إدارة عملية التحضر بعناية فإنها ستوفر فرصاً لم يسبق لها مثيل لتنمية المهارات المتكاملة والشاملة في جميع مجالات التحضر.

ولن يكون من المناسب السعي إلى التنافس في الصناعات الثقيلة التي توفر مواد البناء لصناعة الإنشاءات، مثل الأسمنت وقضبان الحديد والأصباغ والخزف الصناعي، بل ينبغي للفلسطينيين أن يعملوا على استكمال الخبرة العربية.

ينبغي أن يستخدم الفلسطينيون خبرتهم في إنتاج البنود التي تنطوي على قدر كبير من القيمة المضافة مثل: تصنيع أثاث المطابخ، والأثاث المتخصص للمكاتب والمستشفيات، والأثاث ذي النوعية العالية للفنادق والمدارس، وأنظمة تكييف الهواء المركزية، وأنظمة التسخين الموفرة للطاقة، والمصاعد، والمعدات اللازمة للمباني العصرية، ومنظومات الأمان والسلامة وما إليها.

من المشاكل الشائعة في العالم الثالث مشكلة توفير المأوى بأسعار زهيدة لأفراد المجتمع جميعاً. وعلى الرغم من المناقشات الطويلة حول كيفية الاستجابة لهذا التحدي، فإن معظم شعوب العالم الثالث، بما في ذلك فلسطين، ما زالت لا تجد المأوى المناسب، ولذلك يجب أن يكون هذا الموضوع مدعاة إلى البحث والتطوير في فلسطين.

سادساً: وسائل التحرك إلى الأمام

يواجه الفلسطينيون جوانب متعددة من عدم اليقين، وأهمها ما يتعلق بالأرض والممتلكات والنقل والأمن. وعلى ذلك، فإن التحدي هو كيفية بناء المستقبل في ظل ظروف الشدائد والقيود الكثيرة جداً. وفي هذا المجال تستطيع تقانة ما بعد الصناعة أن تقدم حلولاً واقعية وعملية.

إن المجتمع الفلسطيني مجتمع فتيّ، لديه مستوى مرتفع من الاستثمار في التعليم. ومن الممكن، بشيء من الجهد وشبكة حديثة للاتصالات، أن يصبح الفلسطينيون على استعداد لدخول العالم الجديد للقرن الحادي والعشرين.

وقد ناقش ميتشل التغيرات الجارية في عالم اليوم الواقعي نتيجة الثورة في تقانة الاتصالات وتقانة المعلومات. وهو يناقش تأثيرها في الفضاء الحضري، والعمارة، وتخطيط المدن، والمهن، والعلاقات الإنسانية. وهو يلقي نظرة على العالم الذي يتشكل الآن والذي لن تنطبق فيه المفاهيم القديمة للملكية والهوية والانتقال والتعبير بصورتها المألوفة القديمة(١١).

وقد حرم الفلسطينيون من أشياء كثيرة، من بينها فرصة الوصول إلى الأماكن ومرافق النقل، وقد ظلوا يقيمون في بيئة عدائية لعشرات السنين. والطريق الوحيد للخروج من ذلك هو إقامة مجتمع معتاد على استخدام الكمبيوتر والشبكات الحديثة للاتصالات (Cyberspace). فحيازة تقانة المعلومات ستتيح للفلسطينيين فرصة العمل في البلدان الخارجية مع بقائهم في بلادهم، وستتيح لهم الاتصال بأية مكتبة أو متحف في العالم من دون حاجة إلى السفر أو إلى الطلب لشراء الكتب. وستتيح لهم هذه الحيازة فرصة التسوق من دون مغادرة بيوتهم، كما تفتح أمامهم إمكانيات أخرى بلا حدود. وبذلك يمكن أن يتجنبوا ما يحيط بهم من أوضاع معادية.

وحتى يتمكن الفلسطينيون من التحرر من أغلال الحاضر، سيكون عليهم أن ينتقلوا بسرعة إلى القرن الحادي والعشرين وأن يلتحقوا بعالم السيبرناطيقا (Cyberworld)، فهم ليس لديهم مجال واسع للاختيار، فإما أن يتحملوا استمرار القمع والإرهاب الاقتصادي، أو أن يسعوا للتحرر عن طريق العلم والتقانة (Cyberspace).

---

(١١) William J. Mitchell, *City of Bits: Space, Place, and the Infobahn* (Cambridge, MA: MIT Press, 1995).

المحور الثاني

استخدام الأراضي وملكيتها

١ ـــ الورقة المحورية:
استخدام الأراضي وملكيتها

أنتوني كون(*)

خلاصة

يتناول هذا البحث محوراً واحداً من المحاور الستة التي يتضمنها هذا المجلد، ألا وهو استخدام الأراضي وملكيتها. ويدخل ضمن اطار هذا المحور مسائل تتعلق بأفضل الطرق المحبذ اتباعها في التطوير المادي في فلسطين والطريقة التي يجب أن يتم فيها ذلك في المستقبل، والآليات التنظيمية المناسبة التي تضمن أن هذا التطوير المادي المطلوب يحدث فعلاً، وقضايا أخرى تتعلق بملكية الأراضي التي ستؤثر في عملية التخطيط في المستقبل.

تتناول الورقة، بعد تقديم عرض قصير للسياق العام، بما في ذلك تأثير الاحتلال الإسرائيلي وحجم عملية التطوير المستقبلي وأغراض التطوير الوطني، أموراً تنظيمية مثل المؤسسات الحكومية والتشريع ونظام التخطيط والضوابط لعملية التخطيط. وتعالج في قسم لاحق خيارات التخطيط المادي للتطوير، بما في ذلك مواقع التطوير الحضري والمدن الجديدة والمواصلات، والترميم والمحافظة على المباني، ومخيمات اللاجئين. ويشمل القسم الأخير موضوع ملكية الأراضي، وبشكل خاص المشاكل الموجودة حالياً وتوفير الأراضي للتطوير المستقبلي.

والغرض من هذه الورقة هو إثارة نقاش بشأن أفضل الطرق لمعالجة إعادة إعمار فلسطين. إن المسائل التي حدِّدت هنا هي من المسائل الحاسمة، إما لأنها تنتظر اتخاذ قرارات عاجلة، أو لأن لها تأثيراً مباشراً في نجاح مهمة إعادة التطوير بشكل عام. مع ذلك، فالمسائل التي بحثت في هذه الورقة ليست هي الوحيدة التي يمكن إثارتها، كما أن الخيارات الملخصة هنا ليست هي وحدها المتوفرة. والهدف الرئيسي هو خلق وعي

(*) أستاذ محاضر في مركز التخطيط التابع لجامعة ستراثكلايد، غلاسكو، اسكوتلندا.

بالخيارات التي تطرح وإثارة مزيد من النقاش حولها من قبل الخبراء والأطراف المعنية التي تساعد في صياغة الخطط لإعادة إعمار فلسطين وتنفيذها.

أولاً: السياق

١ ـ آثار الاحتلال العسكري

لقد كان للاحتلال العسكري الإسرائيلي أثر سلبي كبير في جميع القضايا التي تناولتها هذه الورقة، وهي تتعلق بالمؤسسات الحكومية وأنماط التطوير وملكية الأراضي. وقد تناولت أبحاث عدة وبعمق هذه الآثار السلبية التي يعيها المشاركون في هذا المجلد وعياً أليماً. ولهذه الأسباب لن تتناول هذه الورقة مشاكل الماضي، بل ستركز عوضاً من ذلك على المستقبل. ويتوجب على الأغلب استبدال الاطار التنظيمي وآلية صنع السياسة التي طبقت في ظل الاحتلال العسكري، وهذه خطوة يجب اتخاذها سريعاً وبصورة تنسجم مع الهياكل الحكومية الفلسطينية الآخذة بالظهور.

٢ ـ حجم التطوير المستقبلي

يحيط بعملية التطوير المستقبلي قدر كبير من عدم اليقين، وسيعتمد هذا على معدل عودة فلسطينيي الشتات إلى العيش في فلسطين وعلى الموارد المتوفرة لتقديم قدر كاف من المساكن للسكان الموجودين في فلسطين. وسيعتمد هذان العاملان بدورهما كثيراً على الازدهار الاقتصادي في فلسطين.

ومع ذلك يبدو أن من الضروري التخطيط لتطوير يجري بمعدل سريع جداً على مدى السنوات القليلة القادمة ـ سريع بالمقارنة بمعدل النمو في الدول المجاورة وبالاتجاهات الجارية في العالم.

ولأجل التوضيح سنطرح هنا الافتراضات التالية:

- عودة ١,٥ مليون فلسطيني من الخارج على مدى عشر سنوات قادمة.
- تغيير معالم مخيمات اللاجئين.
- إدخال تحسينات كبيرة على الإسكان.
- استمرار الظواهر الديمغرافية على شكلها الحالي.

تنشأ في ظل هذه الافتراضات حاجة إلى نحو ٦٠٠ ألف وحدة سكنية تمتد عملية إنشائها على مدى عشر سنوات بمتوسط ٦٠ ألف وحدة سكنية في السنة، أي ستة أضعاف معدل بناء المساكن في السنوات الأخيرة.

أما في ما يتعلق بالأراضي اللازمة للتطوير الحضري الجديد في المدة المذكورة، فقد

يتطلب ذلك نحو ٦٣٠ كليومتراً مربعاً من الأرض، أي ثلاثة أضعاف حجم المناطق الحضرية الموجودة حالياً في فلسطين، وهذا يبلغ خمسين ضعفاً من حجم مساحة بلدية نابلس الحالية، ويعني إسكان عدد من الناس يبلغ ثلاثين ضعفاً من العدد الحالي.

من المتوقع حدوث تغييرات مادية كبيرة في فلسطين، ولذلك فإن هنالك حاجة إلى تخطيط حاسم ومرن في الوقت ذاته، وإلى إدارة حكومية تستجيب للاحتياجات والفرص، وإلى نظام تخطيط يتمتع بقدرة تشريعية قوية وإجراءات فعالة. كما أن هنالك حاجة إلى توفير عرض كاف من الأرض للجهات التي ستعمل على تطوير الإسكان.

٣ ـ أغراض التطوير الوطني

تنشأ بلا شك مسائل كثيرة تتعلق بالاستراتيجيا الوطنية الخاصة بالمكان، والتي ستحدد في معظمها وفق الأولويات السياسية. ومن هذه المسائل التي تنشأ في التخطيط في أماكن أخرى، والتي تنطبق على فلسطين، قضية النمو النسبي للمناطق المختلفة ومسألة نمو العاصمة.

أ ـ النمو النسبي للمناطق المختلفة

هل هنالك أسباب معينة تفسر نمو بعض المناطق بمعدل مغاير لمناطق أخرى، ولماذا يجب على السياسة الوطنية تشجيع معدلات مختلفة من النمو؟ ومن هذه الأسباب:

ـ اعتبارات استراتيجية/عسكرية.

ـ توفر فرص مختلفة في المناطق المختلفة في ما يتعلق على سبيل المثال بتوفر الأرض (الذي يصل إلى أدنى حد في قطاع غزة فيما يتوفر بكثرة في منطقة غور الأردن) أو وجود موارد طبيعية يمكن استغلالها.

ـ المستويات المختلفة التي تجعل منطقة ما أكثر جاذبية للعائدين الفلسطينيين من غيرها.

ب ـ موقع وظائف المدينة العاصمة

سيكون من الضروري اتخاذ قرار مبكر بشأن موقع الوظائف للعاصمة في فلسطين، وذلك على المديين القصير والمتوسط. وبغض النظر عن اختيار موقع المؤسسات الحكومية التي تعتبر رمزاً للدولة، يجب الأخذ بعين الاعتبار مدى تقارب أمكنة الدوائر الرئيسية للوزارات (أي تركيزها) أو تباعدها بعضها عن بعضها الآخر.

ج ـ التركيز في المدينة العاصمة

يعتبر هذا ظاهرة تقليدية في معظم البلدان، إلا أن المأخذ عليه هو في الشكل غير المتوازن الذي ينشأ في التطوير.

د ـ تباعد أمكنة الدوائر الحكومية في مناطق مختارة

وقد غدا هذا ممكن الحدوث أكثر من السابق نتيجة للتقدم في وسائل الاتصالات.

ثانياً: قضايا تنظيمية

١ ـ المؤسسات

جرت العادة في نظام التخطيط في فلسطين أن يتبع نظام هرمي، كما هو الحال في معظم البلدان الأخرى، حيث تخضع القرارات التي تتخذها كل شريحة لسلطة الشريحة التي تأتي فوقها مباشرة. وقد تم تشكيل ثلاث شرائح من التخطيط في الضفة الغربية وفق القانون الأردني، وهي الحكومة الوطنية والسلطات الاقليمية[١] والسلطات المحلية. أما شريحة السلطات المحلية فهي عبارة عن البلدية (في المناطق التي توجد فيها بلدية). وأما السلطات الاقليمية الثلاث، فهي نابلس والقدس والخليل. وأما المؤسسة التي تمثل الحكومة الوطنية، فهي مجلس التخطيط الأعلى والذي يتألف من:

- وزير الداخلية (رئيساً).
- رئيس بلدية العاصمة.
- وكيل وزارة الأشغال العامة.
- وكيل وزارة الصحة العامة.
- رئيس مجلس الإعمار.
- رئيس دائرة التخطيط المركزي.
- المدعي العام.

ومن الأمور التي يجب أخذها بعين الاعتبار في الادارة المستقبلية لعملية التخطيط في فلسطين القضايا التالية:

أ ـ تكوين مجلس التخطيط الأعلى: تكمن المشكلة في إيجاد هيئة تمثل وجهة النظر الحكومية من منظور عدد من الوزارات المختلفة المعنية وتتمتع في الوقت ذاته بصلاحيات للتنسيق والتنفيذ. وسيكون من الضروري تحديد أي من الوزارات أو غيرها من الوكالات الحكومية سيمثل في المجلس، هل يكون الأعضاء من السياسيين أو من الموظفين؟ وهل ستمثل الشرائح الفرعية في المجلس ومن قبل من؟

---

(١) تستخدم كلمة الإقليم هنا بمعنى المنطقة.

هذا ويمكن لمجلس التخطيط الأعلى أن يتألف من أفراد تابعين لوزارة واحدة تقوم بالدور الأول في عملية التطوير.

ب ـ **مسؤوليات مجلس التخطيط الأعلى**: يجب على مجلس التخطيط الأعلى أن يتمتع بالقدرة على التنسيق بين تنفيذ التطوير والتخطيط له. ولهذه الغاية، قد يكون من الضروري تخويل المجلس الصلاحيات اللازمة للتأثير في برامج الاستثمار للوزارات المختلفة، مع مسؤولية تخصيص الأموال وإعطائها لمطورين من القطاع الخاص ولمؤسسات التنمية. وقد يكون المجلس مسؤولاً عن وضع حدود البلديات وتوسيعها، وتعيين المؤسسات التي ستنفذ عملية التطوير والتنسيق بينها. وفي حال عدم تمتع مجلس التخطيط الأعلى بالصلاحيات والمسؤوليات المذكورة، يجب العمل على ضمان وجود درجة عالية من التنسيق.

ج ـ **انشاء مؤسسات التطوير**: يبلغ حجم التطوير المنشود والمهام المتداخلة فيه حداً يجعل من الضروري النظر في إنشاء مؤسسات ذات أغراض معينة، منها نوع معين من التطوير والتنمية مثل قطاع الإسكان والصناعة في تطوير مناطق محددة مثل البلدات الجديدة أو المناطق المتداعية في المدن أو مناطق الحفاظ على المراكز الحضرية القائمة. فما هي المؤسسات التي يجب انشاؤها، وما هي الجهة التي ستكون هذه المؤسسات مسؤولة أمامها، وما هي الكيفية التي يمكن من خلالها تقليل الخلاف والتداخل في هذه المؤسسات، وما هي الطريقة التي يمكن من خلالها لهذه المؤسسات العمل مع البلديات؟

د ـ **الشريحة الاقليمية**: هل هنالك حاجة إلى شريحة من السلطات الاقليمية؟ إذا كانت هنالك حاجة إلى إنشاء سلطات اقليمية لتوفير خدمات أخرى على أي حال، فليس هنالك أي مبرر لعدم تخويلها صلاحيات معينة. إن مجال صنع القرار على المستوى الاقليمي هو في المنطقة الواقعة خارج حدود البلديات. هذا ولم تكن سلطات المناطق واسعة في النظام السائد في الأردن، إذ توجد شريحتان للسلطة فقط من دون الشريحة الاقليمية.

وقد تتوافق حدود السلطات الاقليمية مع حدودها القائمة (مثلاً قطاع غزة والمناطق المحيطة بنابلس والقدس والخليل). وكحل بديل، يمكن تقسيم منطقة نابلس إلى مناطق أصغر (أي إلى منطقة منفصلة لكل من نابلس وطولكرم وجنين)، كما يمكن خلق منطقة إضافية في غور الأردن.

هـ ـ **الشريحة المحلية**: ومن الأمور التي يجب النظر فيها هنا هي المعايير التي ستتبع في تعيين بلديات إضافية والحاجة إلى توسيع حدود البلديات القائمة. أما خارج حدود البلديات فهل ستتمتع المجالس القروية بصلاحيات للتخطيط؟ وإذا كان الجواب بالنفي، فهل ستقوم السلطات الاقليمية أو المجالس القروية المشتركة لمجموعة من القرى يبلغ عدد سكانها مثلاً ٢٥ ألف نسمة بمهام التخطيط؟

و ـ دائرة التخطيط المركزي: ستكون هنالك حاجة، تماماً كما هو منصوص عليه في القانون الأردني، إلى وجود هيئة فنية تعمل على تقديم المشورة إلى مجلس التخطيط الأعلى (انظر تكوين مجلس التخطيط الأعلى أعلاه). وإذا شملت مسؤوليات مجلس التخطيط نواحي معينة من التنفيذ، فيتوجب على دائرة التخطيط المركزي التي سيتم إنشاؤها التمتع بالمهارات اللازمة في مجال التنفيذ كذلك. ويجب النظر في الكيفية التي يمكن من خلالها الاستفادة القصوى من الخبرات الفنية المتوفرة. ويمكن لمجلس التخطيط المركزي، بالاضافة إلى تقديمه المشورة إلى مجلس التخطيط الأعلى، أن يكون مركزاً رئيسياً تتجمع فيه الخبرات المتوفرة لمساعدة البلديات في تنفيذ أعمال التخطيط.

٢ ـ التشريع

التشريع المتعلق بالتخطيط

إن التشريع المتعلق بالتخطيط المطبق في الضفة الغربية هو القانون الأردني رقم ٧٩ لعام ١٩٦٦، أما المطبق في قطاع غزة فهو مرسوم التخطيط لعام ١٩٣٦ الذي أصدرته حكومة الانتداب البريطاني (والمشابه كثيراً للقانون الأردني). ويجب التوفيق بين هذين القانونين ضمن تشريع واحد يحكم كافة المناطق الفلسطينية. كما يجب تحديثه ليتمشى مع الممارسات الدولية الحالية، وتعديله بشكل يلبي الحاجات الحاضرة (أي أن على هذا القانون أن يتجاوب مع النمو السريع جداً). وثمة خياران هما:

(١) إصدار تشريع جديد: إن الإعداد لتشريع جديد قد يستغرق وقتاً طويلاً، لذلك فإن الأنسب هو تعديل القوانين المعمول بها حالياً.

(٢) تعديل التشريع الحالي: ويمكن للقانون الأردني رقم ٧٩ أن يستمر بالعمل كأساس للتخطيط المستقبلي، لكن بشرط إدخال تعديلات عليه على نحو يأخذ بعين الاعتبار المؤسسات التي ستكون مسؤولة عن التخطيط. بالاضافة إلى ذلك، ثمة حاجة إلى إعادة النظر في النواحي التالية من هذا القانون:

- الاجراءات اللازمة للنظر في الاعتراضات على الخطط المقترحة أو الموافقة عليها.
- الاجراءات المتعلقة باستئناف قرار الرفض لرخص البناء.
- العلاقة ما بين منح ترخيص للبناء وترخيص للتجزئة.
- الاختلاف ما بين الخطط المفصلة والخطط الموجزة، وهل أن الخطط المفصلة ضرورية حقاً؟[٢].

(٢) ينص القانون على أربعة أنواع من الخطط، خطط للمناطق، وخطط موجزة، وخطط مفصلة وخطط للتجزئة.

ـ العلاقة ما بين المؤسسات مثل جمعيات الإسكان التعاونية والمؤسسات، المرتبطة بعملية تطوير البلدات الجديدة، وبين نظام التخطيط.

٣ ـ نظام التخطيط

تبقى معظم مناطق فلسطين خارج نطاق خطة تطوير كافية وشاملة، وتفتقر الخطط القائمة في معظمها إلى برامج فعالة لتلبية الضغوط الحالية والحاجة الماسة إلى التطوير، ناهيك عن تلك التي ستنشأ في المستقبل. لذلك فإن هنالك حاجة ملحة إلى توفير خطط تنموية وافية تشمل فلسطين بأسرها.

ينبغي أن تكون هذه الخطط حديثة جداً، وأن تتم الموافقة عليها، وأن تكون متوافقة بعضها مع بعض ومع الأهداف الوطنية، وأن تتمتع بالوضوح والشمولية، وأن تكون دقيقة على نحو يمنح الثقة اللازمة للمستثمرين والمجتمعات المحلية، وأن تتمتع بالمرونة الكافية لتلبية المطالب غير المتوقعة. وفيما يصعب تحقيق مثل هذه الشروط في جميع بلدان العالم، فإن ذلك سيكون في غاية الصعوبة في فلسطين بالذات ولا سيما في المدى القريب.

أ ـ وضع الخطط والموافقة عليها بسرعة

ثمة خيارات ثلاثة هي:

(١) قيام شركات استشارية بإعداد الخطط، وهذه قد تعمل في بعض الحالات بالتعاون مع موظفي البلديات.

(٢) قيام مؤسسة مركزية بذلك، مثلاً دائرة التخطيط المركزي.

(٣) قيام المطورين بإعدادها مباشرةً أو نيابةً عنهم.

من الممكن السماح للمطورين بتحضير الخطط اللازمة للتطوير الذي يقترحونه على الأراضي التي يملكونها، أو تشجيعهم على ذلك. وثمة بالطبع حاجة إلى ضمانات للتأكد من عدم إلحاق الضرر بالأراضي المجاورة لموقع التطوير، كذلك ينبغي أن يراعي التشريع موضوع الاعلان عن هذه المشاريع والموافقة عليها وتوافقها مع خطط أخرى. إن مثل هذه الاجراءات قد تكون ملائمة بصورة خاصة للجمعيات التعاونية الاسكانية.

ب ـ تبسيط وضع الخطط

وتنشأ هنا ثلاثة خيارات هي:

(١) الخطط الانتقالية: تتطلب عملية التخطيط الشامل حتماً وقتاً طويلاً. وإذا ما تطلب الأمر تنفيذ عملية تطوير كبيرة، فإن من الحكمة وضع خطة انتقالية يسترشد بها

التطوير الشامل، إذ إن وجود مثل هذه الخطة أفضل من عدم وجود أية خطة على الاطلاق. ولعل من الممكن مثلاً وضع عملية مختصرة لخطة للانتاج والدعاية والمصادقة، وينبغي أن تتمتع هذه الخطة بالصلاحيات القانونية اللازمة إلى حين وضع الخطة الكلية الشاملة.

(٢) توحيد محتوى الخطة وفق مقياس واحد: تستعين عملية إنتاج الخطط السريعة بالخطوط العريضة التي تحدد مدى كل شريحة في الخطة وبالشكل العام والتصنيفات التي ستستخدم المقترحات للخطة، وبالافتراضات التي ستستخدم في التنبؤ بما سيجري، وبنطاق الأنظمة التي تشكل جزءاً من الخطة. وقد يكون من الممكن فعلاً توحيد الأنظمة وفق مقياس واحد.

(٣) خطط إقليمية توفر التوجيه لتطوير القرى: إن إعداد الخطط لكل قرية من قرى فلسطين البالغ عددها ٥٠٠ قرية سيكون مهمة ضخمة جداً، غير أن من الممكن أن تحدد الخطط الاقليمية المبادئ العريضة التي ينبغي لعملية التطوير اتباعها بوجه عام إلى حين وضع المخطط لكل قرية من القرى.

٤ ـ الضوابط

ترتبط الضوابط التي تحكم عملية التخطيط في أذهان الشعب الفلسطيني، كما هو متوقع، بالاحتلال الإسرائيلي، الأمر الذي سيخلق تحديات كبيرة أمام جهود السلطة الوطنية الفلسطينية في تنفيذ ضوابط معينة على عملية التطوير. ومع ذلك، فإن هنالك حاجة كبيرة إلى فرض نظام رقابة على عملية التخطيط تتناسب مع الفرص الجديدة للتطوير التي ستنشأ في المستقبل، وذلك لضمان التزام المواطنين قاطبة به. وإذا تناقض التطوير مع سياسة التخطيط فسيكون من الصعب في المستقبل فرض احترام قانون التخطيط على المواطنين.

أ ـ ضمان الالتزام بضوابط التخطيط

قد تساعد الاجراءات التالية على ضمان الالتزام بضوابط التخطيط، ولو أن هناك خيارات أخرى يمكن النظر فيها أيضاً:

ـ **الإعلان عن الخطط**: يجب إعطاء تغطية إعلامية كاملة ومتيسرة ومستمرة لجميع الخطط بلا استثناء (وغيرها من البيانات المتعلقة بالسياسة) كي لا يبقى في ذهن الناس أي شك حول نوع التطوير الذي تسمح به الحكومة والذي لا تسمح به.

ـ **الإعلان عن الطلبات للحصول على ترخيص للبناء**: توفير المعلومات عن طلبات الترخيص للبناء والقرارات المتخذة بشأنها وأسبابها لاطلاع الجمهور. وقد يتطلب الأمر تعليق إشعار في الموقع عند تقديم طلب الترخيص للبناء وعند صدوره.

- **مراقبة عملية التطوير**: ينبغي مراقبة حجم التطوير غير المرخص من قبل هيئة مركزية (أو من قبل البلديات). وعلى ضوء النتائج التي يتم التوصل إليها قد يكون من الضروري تخفيف الضوابط النافذة أو تشديد العقوبات المفروضة.

- **تشديد العقوبات**: ينبغي من حيث المبدأ ألا تقل العقوبة عن النفع الذي تجنيه الجهة التي تقوم بالتطوير.

ب ـ تخفيف الضغط على طاقم الموظفين المراقبين لعملية التطوير

من الممكن تخصيص مناطق معينة لا تتطلب ترخيصاً للبناء مع مراعاة شروط أساسية خاصة بالسلامة وغيرها. ومن الخيارات في هذا السياق الخيار الآتي:

تبسيط الاجراءات في مناطق للتخطيط: هذه مناطق لا تتطلب الحصول على ترخيص للبناء، وقد يطبّق هذا في بعض المناطق الصناعية أو على المباني الرئيسية، مثل الجامعات، أو على بعض عمليات بناء المساكن المسجلة أو كلها، أو على الجمعيات التعاونية (انظر إعداد الخطط من قبل المطورين أعلاه).

ثالثاً: خيارات التخطيط المادي

١ ـ الخيارات النظرية لمواقع التطوير الحضري

من المتوقع أن يشهد حجم التطوير في فلسطين وتوزيعه تحولاً كبيراً على مدى السنوات العشر القادمة (راجع موقع وظائف المدينة العاصمة أعلاه). فما هي الخيارات المتوفرة، من حيث المبدأ، لإيجاد مواقع لهذا التطوير الجديد من حيث علاقته بمنطقة حضرية قائمة؟

النماذج النظرية للتطوير الحضري

يمكن تلخيص هذه الخيارات على النحو التالي:

- توسيع المناطق المحيطة بالبلدات والقرى الموجودة.

- تكثيف التطوير القائم (أي زيادة الكثافة في مناطق طوّرت جزئياً).

- إنشاء مستوطنات جديدة.

- التطوير على خط مستقيم، أي تطوير الأماكن المحيطة بممر مختار.

وتشير التجربة الدولية في هذا المجال إلى عدد من الحسنات والسيئات لكل من الخيارات الأربعة المذكورة. أما الاستراتيجيا المفضلة للتطوير الحضري، فهي بالتأكيد مزيج من هذه الخيارات.

ويتماشى اثنان من الخيارات النظرية المذكورة مع الاتجاهات السائدة حالياً، وهما: توسيع المحيط والتكثيف. أما الخياران الآخران، وهما بناء بلدات جديدة والتطوير على خط مستقيم، فيتطلبان استراتيجيا خاصة تقوم بتوجيه التطوير نحو مواقع معينة بالذات.

تطوير المحيط: يبقى التطوير في المحيط الخارجي للبلدات على جميع الاتجاهات أكثر أنواع التوسيع الحضري شيوعاً. ومن فوائده قرب مناطق التطوير الجديد من أماكن التطوير الحالي، الأمر الذي يتيح بسهولة توفير الخدمات والبنية التحتية لأماكن التطوير الجديدة بكلفة اقتصادية مناسبة. كما يتيح هنا التطوير مجال التوسع الطبيعي لمختلف التجمعات السكانية.

هذا وهنالك مشكلتان في هذا الصدد يجب أخذهما بعين الاعتبار: **الأولى** أن الخدمات والبنية التحتية في البلدات قد تضيق بالتوسع، فيكون توسيعها غير عملي أو مكلف أو مخل بسير العمل. **والثانية** أن التوسع الخارجي للبلدات المتجاورة قد يؤدي إلى اندماجها إحداها بالأخرى، الأمر الذي يتسبب في فقدانها هويتها المميزة.

التكثيف: تتم عملية التكثيف عن طريق ملء المواقع الخالية في المناطق التي جرت فيها عمليات تطوير متفرقة أو في المناطق التي لم تكتمل فيها عملية التطوير بعد. كما قد يتحقق التكثيف عن طريق زيادة كثافة البناء، وذلك عن طريق السماح للبناء الجديد بأن يكون أعلى ارتفاعاً أو استخدام مساحة أوسع من الأراضي للبناء أو استبدال البناء القائم بعمارات أكثر ارتفاعاً.

وتجري عملية التكثيف اليوم في البلدات الفلسطينية الكبيرة نسبياً، كما هو الحال بالنسبة إلى تطوير المحيط، ويبدو أنها ستستمر لا محالة في المستقبل، وسيكون الضغط طلباً للتكثيف كبيراً ما لم تتوفر بدائل أخرى للتطوير (أي إذا لم تطلق الأراضي لأغراض التطوير بمعدل ملائم)، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع في سعر الأراضي (انظر إطلاق الأراضي في ما يلي). وتتضمن المشاكل المحتملة الخاصة بتكثيف التطوير ما يلي:

- خسارة الأراضي التي تخصص لحساب الأماكن العامة المفتوحة وغيرها من الاحتياجات العامة على حساب الأراضي المخصصة للإسكان.

- فقدان مزايا المناطق المجاورة (مثل حجب النظر والازعاج المتسبب عن عمليات البناء).

- عدم ملاءمة أسلوب العيش في عمارات متعددة الطوابق للعادات التقليدية والحاجات الاجتماعية.

- الأثر السلبي للتطوير المكثف أو العالي في الطابع المنظور للبلدات وفي موقعها الطبيعي.

البلدات الجديدة: يتمتع بعض أقطار العالم، مثل الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي السابق وفرنسا وبريطانيا وألمانيا ومصر، بخبرة في بناء البلدات الجديدة. والدافع من وراء بناء هذه البلدات هو الرغبة في تخفيف عبء الازدحام السكاني، وفي تطوير مناطق ذات كثافة سكانية متدنية، وفي استغلال الموارد الطبيعية، وإنشاء دعامات النمو الاقتصادي، والحد من نمو المدن القائمة، وتخفيف الضغط الذي يوقعه التطوير على المناطق الزراعية. هذا وسيكون حجم التطوير المستقبلي في فلسطين بشكل يبدو معه أن جزءاً من النمو المستقبلي ستتم تلبيته في تجمعات سكنية جديدة بصورة حتمية.

وتتضمن الفوائد الناجمة عن بناء البلدات الجديدة ما يلي:

- توفير بنية فعالة في مواقع ملائمة والقيام بالنشاطات المختلفة على مراحل.

- توفير بنية متوازنة، أي إحداث توازن بين القوى العاملة وعدد الوظائف.

- توفير بيئة منسجمة عن طريق تقديم ارشادات وقواعد صارمة للتطوير أو عن طريق تقديم شكل معماري مميز.

- استخدام فعال للطرق والبنية التحتية التي يجب أن يتم التخطيط لها على مراحل لتلبية الاحتياجات المستقبلية.

- تقليص الاحتياجات إلى الطاقة وتقليل التلوث إلى الحد الأدنى.

- توفير الأراضي والمرافق اللازمة لملاءمة حاجات صناعية معينة، وبالتالي تشجيع روح المنافسة الاقتصادية.

والمشكلة الرئيسية في بناء البلدات الجديدة أنها تتطلب قدراً كبيراً من الاستثمار في المراحل الأولية، ربما من قبل الحكومة، وذلك قبل جني أي عائدات اقتصادية أو اجتماعية. لذلك فثمة مخاطرة في استراتيجية البلدات الجديدة، مفادها أن الاستثمار الأولي قد لا يكون ناجحاً. هذا وإن تنفيذ عملية بناء بلدة جديدة قد يتطلب خلق مؤسسة معينة لتنظيم المشروع.

ومن الأولويات الرئيسية لأي برنامج لبناء البلدات هو التركيز على فرص تطوير الاقتصاد الفلسطيني، بمعنى تشجيع فرص الانتاج لأغراض التصدير ولانتاج البضائع التي يمكن أن تحل محل البضائع المستوردة. ويعني ذلك في حالات عديدة أن يتم تصميم البلدات وتحديد مواقعها على نحو يجتذب المستثمرين من القطاع الخاص العاملين في التطوير الصناعي، والذي سيتطلب معظمه تقنية متطورة تحتاج إلى مستويات عالية من البنية التحتية والبيئة.

ومن الأمور التي يجب النظر فيها عند بناء البلدات الجديدة الدرجة التي يمكن فيها الاعتماد على السوق الحر ومدى التجمع أو التفرق لهذه البلدات والمسافة الفاصلة بينها

وبين التجمعات السكانية الموجودة. إن هذه القضايا والخيارات سيجري تلخيصها في القسم الخاص أدناه بعنوان التخطيط لبناء البلدات الجديدة.

التطوير على خط مستقيم: يميز التطوير العشوائي على خط مستقيم مناطق كثيرة من الضفة الغربية. ويأتي مثل هذا النوع من البناء عادة نتيجة للقيود التي تفرضها طبيعة الأرض أو لتركز المشاريع التطويرية دونما تنسيق حول الطرق الرئيسية، وينعكس مثل هذا النوع من التطوير عادة سلبياً على حركة المرور في هذه الطرق.

ومن مزايا التطوير على خط مستقيم ما يلي:

- توفير نظام مواصلات مريح في المدينة، ولا سيما نظام المواصلات العامة، يقوم على أساس الامتداد البسيط.

- فرص غير متناهية للتوسع المستمر.

يمكن الجمع بين بعض الفوائد الناتجة من التطوير على خط مستقيم، وتلك الناتجة من تطوير المحيط، وذلك عن طريق اختيار التوجهات المفضلة لتحقيق النمو الخارجي في البلدات، الأمر الذي سيسمح بتحقيق التطوير العضوي لها ويوفر لها كذلك فرصاً متنوعة لتلبية المطالب الخارجية.

٢ ـ التخطيط لبناء البلدات الجديدة

هنالك ثلاث قضايا جديرة بالذكر في هذا الصدد:

أ ـ السوق الحرة إزاء المواقع المخططة:

ما هو المدى الذي ينبغي أن يبلغه البرنامج العام للبلدات في التخطيط المركزي؟ وهل بإمكان القطاع الخاص أن يأخذ على عاتقه البدء بتطوير البلدات الجديدة والمضي قدماً في ذلك؟

- **برنامج يخطط مركزياً**: يتطلب التحضير لبرنامج تطوير البلدات الجديدة يتميز بالشمولية والمرحلية فهماً عميقاً للطلب في السوق وقدراً كبيراً من التمويل الحكومي واستراتيجيا تضمن توفير الأراضي للمطوّرين. وثمة حاجة إلى إنشاء هيئة تقوم بتنسيق برامج البلدات الجديدة، وإلى هيئة أخرى تكون مسؤولة عن عملية التنفيذ في كل بلدة.

- **المبادرة الخاصة**: تتطلب هذه قيام الحكومة بتشجيع القطاع الخاص لتحديد الفرص المتوفرة ولتطوير البلدات الجديدة وفق طلب السوق.

- **الاستراتيجيا المختلطة**: تشمل هذه عناصر من كل من الخيارين أعلاه، فمثلاً يدعى القطاع الخاص إلى الدخول في عطاءات بشأن قسم من عناصر البرنامج المخطط

مركزياً، أو تشجع المبادرة الخاصة لتتوافق مع السياسة الوطنية، إما بفرض قيود تتعلق بالبيئة أو بتقديم معدلات من الدعم المالي تختلف باختلاف المواقع أو أنواع التطوير.

ب ـ تركيز أم تشتيت؟

ـ التركيز: يشتمل هذا على عدد صغير من البلدات الجديدة الكبيرة في مواقع مختارة بعناية، ويتصف هذا التركيز بأنه يضمن استخدام الموارد الفنية والمالية على نحو كبير من الفاعلية.

ـ التشتيت: يشتمل هذا على عدد كبير من البلدات الجديدة الصغيرة، ويمكن أن يوفر فرصاً أكبر للمشاركة المحلية ومدى أوسع من مواقع التطوير. وقد تعني مثل هذه الاستراتيجيا في مفهومها الأوسع التشديد على المناطق الريفية في عملية التطوير.

ج ـ البعد عن التجمعات السكنية القائمة

ـ الانفصال عن البلدات القائمة

يمكن لعملية تطوير البلدات الجديدة أن تنفذ من حيث التصميم والموقع على نحو يجعلها مكتفية بذاتها ومستقلة عن البلدات القائمة، هذا على الرغم من أن معظم مناطق فلسطين ذات كثافات سكنية عالية، وذلك باستثناء غور الأردن، بحيث يصعب إيجاد موقع ما بعيد عن البلدات أو القرى القائمة.

ـ البلدات التوأم

والمفهوم البديل هو إنشاء البلدات الجديدة بشكل يجاور إلى حد كبير بعض البلدات القائمة، فتكون هذه البلدات الجديدة تابعة لغيرها، ومن فوائد ذلك تدني الكلفة المالية لعمليات البناء الأولى. إن المرافق والخدمات الاجتماعية المتوفرة، وكذلك البلديات ستساعد على النمو الأولي للبلدات الجديدة.

إن الجمع بين عناصر مختلفة من القضايا الثلاث المطروحة أعلاه تحت عنوان التخطيط لبناء البلدات الجديدة يوفر استراتيجيا ذات منافع كبيرة. ومن هذه العناصر تطوير عدد صغير من المواقع لإنشاء بلدات جديدة في المرحلة الأولى. ومن المتوقع ظهور اتجاهات متزايدة من الحركة السكانية نحو البلدات الرئيسية، وبالتالي تكون هذه المواقع كلها قريبة من المدن الفلسطينية الرئيسية، وهي نابلس والقدس والخليل وغزة.

ومن هذه المواقع المحتملة المنطقة الواقعة شرقي مدينة نابلس وشمالي مدينة رام الله، وما بين مدينة القدس ورام الله، وشمالي مدينة الخليل، وحول مدينة غزة ذاتها. أما المرحلة الثانية، فقد تشمل تأسيس بلدات جديدة في جنين وطولكرم وخان يونس ورفح. وفي المرحلة الثالثة يمكن اختيار مجموعة معينة من القرى لتكون النواة لبلدات جديدة،

كما يمكن إنشاء بلدات جديدة في مواقع نائية تتمتع بإمكانية عالية للتطوير، أي عند نقاط العبور إلى الأردن.

٣ ـ المواصلات

تنطلق سياسة التخطيط في فلسطين، كما هو الحال في العالم حتى وقت قريب، على أساس يقوم على استخدام السيارة الخاصة استخداماً كاملاً والتشجيع على ذلك. وقلما تشتمل عمليات التخطيط على توفير وسائل المواصلات العامة، الأمر الذي يخلق ازدحاماً متزايداً في البلدات الكبيرة، والذي سيتزايد حتماً في المستقبل.

هل يجب تشجيع المواصلات العامة؟

لا يقوى معظم الناس على الحصول على سيارة، وهنالك احتمالات متزايدة لتوفير وسائل مواصلات عامة فعالة وبأسعار منافسة، فيما تتسبب زيادة الاعتماد على السيارات في التنقل في استنفاد الموارد وإلحاق الضرر بالبيئة. ومن الخيارات المتوفرة ما يلي:

ـ **تقديم الإرشاد للبلديات**: يمكن للسلطة المركزية تقديم الإرشاد للبلديات في ما يتعلق بالمواصلات العمومية وكيفية إدخالها ضمن إطار التخطيط، والكيفية التي يمكن من خلالها إعطاء الأولوية لهذه المواصلات في المناطق المزدحمة بالسيارات.

ـ **أنماط استخدام الأراضي لتشجيع استخدام وسائل المواصلات العامة**: يمكن تشجيع التطوير على خط مستقيم حذو طرق سير الباصات الرئيسية. وقد يتطلب الأمر أنواعاً معينة من التطوير لإيجاد المواقع التي تتوفر فيها المواصلات العامة.

٤ ـ حماية البيئة

تشمل الموارد الموجودة في فلسطين مظاهر طبيعية وأخرى من صنع الإنسان تتمتع بجمال خلاب ومتميز، ومنها:

● **المناظر الطبيعية**: تشمل طبيعة الأرض والتكوينات الصخرية والسواحل وأفق المباني، ومناطق أخرى قيمة بيئياً مثل النباتات والحياة البرية.

● **التراث المعماري**: يشمل هذا الأبنية التي تتمتع بقيمة تاريخية أو معمارية، وكذلك سلسلة القرى والبلدات التي تجسد تقليداً عريقاً في البناء وفي طرق المعيشة والهوية الثقافية المتميزة للقرى المختلفة وما فيها من أحياز خاصة، والعدد الكبير من الآثار من أنواع شتى.

● **الأراضي الزراعية**: هي بحد ذاتها مورد اقتصادي ويشكل في الوقت ذاته جزءاً من جمال المناظر الطبيعية. إن الزراعة أمر جوهري في التراث الثقافي.

إن معظم العوامل المذكورة أعلاه هي عرضة للخطر الآن أو في المستقبل، وذلك نتيجة لحجم عملية التطوير المتوقع حدوثها في فلسطين.

وهناك وجهتا نظر يمكن أخذهما بعين الاعتبار حول هذه القضية، فمن ناحية يمكن القول إن سنين الرضوخ والعذاب والشدائد التي مرت على فلسطين تحت الاحتلال الإسرائيلي تجعل مسألة فرض قيود على فرص التطوير وعلى الحرية الفردية من أجل المحافظة على السمات المذكورة أعلاه أمراً غير عملي. ومن الناحية الأخرى، يمكن القول إن هذه الشدائد تضاعف من أهمية الحفاظ على الجمال الطبيعي للبلاد والتمسك بالتراث الثقافي للشعب الفلسطيني.

وتبقى المراكز التاريخية في المدن والقرى (والتي يبقى معظمها اليوم في وضع مؤسف من التردي والتداعي) مثلاً مهماً لأنها تقدم فرصة للتطوير ومصدراً كبيراً للربح المالي لأصحابها، كما أنها تمثل الاستمرار في نمط من العيش يمتد إلى قرون ماضية ويمكن أن يثري البيئة الفلسطينية لسنوات قادمة.

هل تتمتع حماية البيئة بأولوية عالية؟

هل يجب إعطاء أولوية عالية لعناصر الحماية الطبيعية وللقيمة الثقافية عند التخطيط لإعادة إعمار فلسطين؟ وإذا كان الجواب بالإيجاب، فستنشأ المضاعفات التالية:

- يجب إعداد جرد بالعناصر أعلاه.

- يجب تعويض ملاك الأراضي.

- يجب إيجاد سبيل لإدارة الموارد المتوفرة وإعادتها إلى شكلها الأصلي، وكذلك الحفاظ عليها وتقديم المشورة لأصحابها وللبلديات.

- يجب على خطط التطوير وضوابطه مراعاة المتطلبات اللازمة لحماية البيئة.

- يجب تخصيص مناطق معينة تطبق فيها الإجراءات الخاصة، مثل الحدائق العامة ومواقع حماية المدن.

٥ ـ مخيمات اللاجئين

تشكل هذه المخيمات المجتمعات السكانية الرئيسية التي تسود فيها ظروف معيشية غير مقبولة، وإن تحسين أوضاعها هي أولوية ملحة.

مستقبل مخيمات اللاجئين

إن الاختيار بين البديلين يتوقف على مراعاة الظروف المحلية وتوفر التمويل وآراء السكان والتركيبة الاجتماعية في المخيمات والترتيبات لنقل المسؤولية من وكالة الغوث

والتشغيل التابعة للأمم المتحدة (أونروا). والبديلان هما:

(١) **الإخلاء**: يمكن عندئذ تطوير الأراضي. أما الإسكان الذي يحل محل الإسكان السابق فيمكن أن يحتفظ بالتركيبة الاجتماعية السابقة.

(٢) **التحسين**: يمكن أن يتم هذا على مراحل أو بصورة شاملة، وهو يشمل الإسكان والبنية التحتية والطرق والمرافق. ويجب حل قضايا ملكية الأراضي وتوفير الفرص في المناطق المجاورة لتلبية متطلبات التطوير التي لا يمكن تلبيتها في موقع التطوير ذاته.

٦ ـ موقع التطوير

يجب أخذ عدة عوامل بعين الاعتبار عند انتقاء المناطق التي ستتم فيها عمليات التطوير الحضري المكثف، وهي:

ـ الأراضي اللازمة للاستخدام العسكري أو التي يجب استبعادها لأسباب عسكرية.

ـ الأراضي العميقة الانحدار.

ـ الأراضي المعرضة للفيضانات.

ـ الأراضي الزراعية أو الأراضي الغنية بالمعادن.

ـ الأراضي التي تمتاز بمناظرها الطبيعية أو التي تتمتع بقيمة بيئية أو جمالية.

ـ أراضي الأحزمة الخضراء، أي الأراضي المحيطة بقرى وبلدات مختارة التي يجب إبقاؤها خالية من التطوير من أجل الحفاظ على طبيعتها المميزة.

ثم ما هي العوامل المساعدة لعملية التطوير، بالإضافة إلى القرب من عمليات التطوير الأخرى؟ وهل يجب تفضيل الأراضي العامة التي تملكها الحكومة في عملية التطوير؟

رابعاً: ملكية الأراضي

هنالك مشاكل أساسية مهمة ترتبط بملكية الأراضي وتؤثر في مجهود التطوير الوطني. إن جميع المشاكل المذكورة أدناه موجودة في أقطار أخرى باستثناء المشكلتين الأولين. وقد جعل الاحتلال الإسرائيلي لفلسطين جميع هذه المشاكل أكثر تعقيداً، ومنها:

ـ مصادرة السلطات الإسرائيلية أكثر من ثلثي الأراضي الفلسطينية وحرمان الشعب الفلسطيني من جني منافعها ومن استخدامها أو حتى الوصول إليها.

ـ إن أنماط ملكية الأراضي هي موضع شك، فقد يبقى أكثر من نصف مساحة

هذه الأراضي غير مسجل بصورة رسمية، إضافة إلى عدم توفر فرص تسجيل الأراضي أمام الفلسطينين.

- إن أصناف ملكية الأراضي التي وضعتها الإدارة العثمانية هي أصناف مربكة وغير ملائمة للحاجات الحاضرة.

- إن أنماط ملكية الأراضي معقدة جداً وموزعة على عدد كبير جداً من الأشخاص، كما أن معظم الأراضي مشاع في ملكيته.

- عدم توفر سوق للأراضي. وهذا، بالإضافة إلى النقطة السابقة، يفرض قيوداً على معدل التطوير الحضري، وعلى الأسلوب الذي يتم فيه.

- لا يوجد إلا القليل جداً من الأراضي ذات الملكية العامة، أي الملكية العامة الفلسطينية.

- ارتفاع أسعار الأراضي المستمر نتيجة للمضاربة ولبعض العوامل المذكورة أعلاه. وهناك شبه احتكار في تملك الأراضي في بعض المناطق.

نتيجةً لذلك، تبرز القضايا التالية:

١ - إعادة الأراضي المصادرة

ما هي الافتراضات التي يمكن تصورها حول استخدام الأراضي الواقعة اليوم ضمن إطار المستوطنات اليهودية وعملية تطويرها، والتي ترتبط طبعاً بإيجاد حل نهائي لوضع هذه المستوطنات؟ أما الأمر الذي يدعو إلى الاهتمام الآن فيتعلق باستخدام وتطوير الأراضي المصادرة التي لا تقع ضمن تلك المستوطنات.

٢ - تسجيل الأراضي

لو افترضنا أن سجل الأراضي سيكون بحوزة السلطة الوطنية الفلسطينية، فكيف يمكن تحليل المعلومات الموجودة فيه واستخدامها بصورة تسهل عملية إعادة الإعمار في فلسطين؟ وكيف يمكن إكمال عملية تسجيل الأراضي وتحديثها في جميع مناطق فلسطين؟

٣ - إطلاق الأراضي

كيف يمكن توفير الأراضي للمطوِّرين في الوقت الملائم والمكان المناسب وعلى شكل قطع ذات مساحة ملائمة لتلبية الحاجات الهائلة للتطوير الحضري في المستقبل؟ قد تكون الاقتراحات التالية ذات فائدة في هذا الصدد:

- **تملك الأراضي من قبل الحكومة**: يمكن للحكومة أو البلديات أن تقوم بشراء مساحات واسعة من الأراضي (أو عدد من المواقع المختارة) المخصصة للتطوير في

المستقبل. ويحبذ أن يتم ذلك بحسب بدلات المثل، إما بواسطة عقد بيع طوعي أو عن طريق سلطة الشراء القسري. ويمكن عندئذٍ تطوير هذه الأراضي من قبل الهيئات العامة أو أن تقوم الحكومة ببيعها بالمزاد إلى المطورين.

ـ **حق الشفعة**: أي أن تقوم الحكومة، أو البلديات، بالشراء حين تعرض الأرض للبيع وتكون لها الأفضلية على المشتري. وتبقى الأراضي في ملكية المالك الحالي إلى حين قيامه بالبيع، فيتوجب عليه عندئذٍ بيعها إلى الحكومة.

ـ **إعادة تقسيم الأراضي**: يسمح القانون الحالي بأن يتم تقسيم الأراضي بصورة قسرية أو طوعية. ويمكن بموجب هذه العملية جمع الأراضي ذات المساحات غير المنتظمة الشكل وإعادة تقسيمها بصورة ملائمة للتطوير. وينبغي تقديم المشورة إلى البلديات (وكذلك إلى ملاك الأراضي)، حول الطريقة التي يمكن أن تتم فيها هذه العملية المعقدة والمفيدة جداً للاستفادة منها على خير وجه.

ـ **الاستملاك**: يسمح القانون الحالي لسلطة التخطيط بأن تستملك قسماً من أراضي المطوِّر، وذلك للاستخدام العام. أما في ما يتعلق بمساحة القسم الذي يمكن للسلطات استملاكه، والذي يتلاءم مع الظروف المختلفة، فيتطلب إعادة نظر، وعندئذٍ يطبق القانون على جميع الحالات بصورة عادلة.

ـ **ضريبة التحسين**: وهي ضريبة تفرض على أية زيادة في قيمة الأراضي نتيجة لقرارات تتعلق بتصنيف الأراضي من قبل الحكومة أو نتيجة للحصول على رخصة بناء.

ـ **تحسين أوضاع سوق الأراضي**: هنالك خطوات يمكن للحكومة اتخاذها من أجل تحسين سوق الأراضي، كتشجيع مالكي الأراضي الذين لا يرغبون في تطوير أراضيهم على بيعها للذين يبغون تطويرها. كذلك فإن فتح باب تسجيل الأراضي، وإعطاء ترخيص بالعمل لمؤسسات عقارية محترفة قد يساعدان في هذا التحسين.

خلاصة

فيما يبقى حجم عملية التطوير في فلسطين موضع شك، يبدو أن هنالك احتمالية كبيرة تفيد بحصول معدل عالٍ وسريع جداً من التطوير على مدى السنوات القليلة القادمة. ففي قطاع الإسكان وحده هنالك حاجة إلى نحو ٦٠٠ ألف وحدة سكنية في العقد القادم. أما النمو النسبي في المناطق المختلفة والنمو في العاصمة فسيتوقفان على الأولويات السياسية والاستراتيجية الوطنية في ما يتعلق بالمساحة.

وتقتضي الإدارة المستقبلية لعملية التخطيط في فلسطين الأخذ بعين الاعتبار عدة قضايا، مثل تكوين مجلس التخطيط الأعلى ومسؤولياته، وإنشاء مؤسسات التطوير، وهل هنالك حاجة إلى خلق شريحة ثانية من السلطة على المستوى الاقليمي، أو إلى إنشاء بلديات إضافية جديدة، أو توسيع حدود البلديات القائمة؟ بالإضافة إلى ذلك، يمكن

النظر في تأسيس دائرة للتخطيط المركزي.

وستكون هنالك حاجة إلى سن تشريع جديد للتخطيط أو تعديل القوانين المعمول بها، هذا بالإضافة إلى توفير خطط تطوير كافية وحديثة تشمل جميع مناطق فلسطين. ويجب النظر في الكيفية التي يمكن من خلالها رسم الخطط بصورة سريعة وضمان الموافقة عليها وتبسيط عملية التخطيط بحد ذاتها. أما التمسك بالضوابط المفروضة على عملية التخطيط، فهو أيضاً قضية تنظيمية في غاية الأهمية.

وتبرز مسائل أخرى حول الخيارات المتوفرة بشأن اختيار المواقع التي ستتم فيها عملية التطوير الحضري الجديد، بما في ذلك التوسيع الدائري المحيط بالبلدات والقرى الموجودة، وتكثيف عمليات التطوير الحالية، وبناء تجمعات سكانية جديدة، وكذلك التطوير على خط مستقيم. ومن القضايا الرئيسية المهمة توفير المواصلات، ولا سيما دور قطاع المواصلات العام، وكذلك المحافظة على البيئة. ويقتضي الحال إخلاء مخيمات اللاجئين أو تحسين أوضاعها المعيشية، وتحديد العوامل التي تؤثر في عملية اختيار الأراضي المخصصة للتطوير.

أخيراً، فإن لموضوع ملكية الأراضي أثراً كبيراً في إعادة التطوير في البلاد. وتبرز في هذا السياق قضايا مثل إعادة الأراضي المصادرة وتسجيل الأراضي وإطلاقها.

٢ ــ الأراضي واستخدامها لأغراض البناء وعلاقة ذلك بالسياسات الحضرية

أنتوني كون

خلاصة

تتقرر موارد الأراضي للتطوير الحضري بكل من ملكية الأراضي ومدى توافرها. وتتوقف الحاجة إلى الأراضي الحضرية على النمو الديمغرافي والاقتصادي، كما تتوقف على الكثافة التي يتم بها التطوير. وعلى أساس الافتراضات والنماذج الواردة في هذه الدراسة، فإن المساحة الحضرية التي تحتاج إلى تطوير خلال السنوات العشر المقبلة قد تكون ثلاثة أمثال مساحة المناطق الحضرية الموجودة الآن في فلسطين.

إن التطوير الجديد يحتاج إلى مراعاة الضغوط والاتجاهات الحالية في التطوير، والخيارات لانتخاب مواقعه، والهيكل الاجتماعي الفلسطيني، ومضاعفات النمط الحالي للتطوير على الأنماط المقبلة للنمو.

إن عدم التوازن في الاستثمار في ظل الاحتلال الإسرائيلي يعني أن الحاجة تدعو إلى قدر أكبر من التطوير في القطاع غير السكاني. هذا وينبغي إجراء دراسات عن احتياجات الفلسطينيين العائدين وأفضلياتهم، وكذلك الاحتياجات الخاصة بمخيمات اللاجئين ومواقعها.

والأرجح أن أية محاولة لإعادة الإعمار في فلسطين على أساس خطة واحدة شاملة لن يكتب لها النجاح. وينبغي بدلاً من ذلك السعي إلى تحقيق توازن إقليمي للنمو، وأن يساعد التخطيط الإقليمي في تنظيم مدى التطور، بالإضافة إلى المساعدة في تحديد البنية التحتية والصناعات وأولويات الحماية. وقد يكون التوسع والتكثيف في الأطراف سياستين مناسبتين في ظروف معينة.

إن الخطط التي توضع للتنفيذ على نطاق محلي يمكن أن تحقق أغراضاً متعددة،

وستكون لازمة أينما كان التطوير أو التغيير. وعلى أي حال، فإن تدخل الحكومة في عملية التطوير أمر مطلوب. إن نوعية إعادة الإعمار في البلاد لن تعتمد فقط على الخطط ذاتها، بل بالأحرى على طريقة تنفيذها.

أولاً: موارد الأراضي

١ ـ الحاجة إلى الأراضي

سوف تتوقف الحاجة إلى الأراضي من أجل التطوير الحضري في المستقبل على النمو الديمغرافي والاقتصادي، وعلى كثافة التطوير الجاري. ومن الواضح أن هناك قدراً كبيراً من عدم اليقين بشأن الاتجاه المستقبلي للنمو الديمغرافي والاقتصادي. ومسألة الكثافة تخضع لما تختاره السياسة. إن عدم اليقين بشأن النمو الديمغرافي يرتبط أساساً بعدم اليقين بشأن معدل استقرار الفلسطينيين العائدين من الخارج في داخل الدولة الفلسطينية المستقلة حديثاً. وسوف تؤثر الاحتمالات الاقتصادية في الحاجة إلى الأراضي الصناعية، كما تؤثر في سرعة معالجة المشكلات الخاصة بالاكتظاظ وانخفاض مستوى المساكن وعدم توافر الخدمات الاجتماعية.

ولغرض التقدير التقريبي للحاجة إلى الأراضي خلال السنوات العشر المقبلة، يضع الجدول رقم (٢ ـ ٢ ـ ١) بعض الافتراضات الممكنة.

الجدول رقم (٢ ـ ٢ ـ ١)

افتراضات ديمغرافية لتقدير الحاجة إلى الأراضي

	الضفة الغربية	غزة	فلسطين
السكان في ١٩٩٠ (بالآلاف)	١,٤٩٢	٧٧٣	٢,٢٦٥
الزيادة الطبيعية للسكان			
(النسبة المئوية في السنة)	٣,٠	٣,٥	
متوسط حجم الأسرة، في			
السنوات ١٩٩٠ إلى ١٩٩٥	٦,٥	٧,٠	
في سنة ٢٠٠٥	٦,٠	٦,٠	
السكان الموجودون في			
مخيمات اللاجئين (نسبة مئوية)	٧	٣٥	
الزيادة الصافية في الهجرة			
للفترة ١٩٩٥ ـ ٢٠٠٥ (بالآلاف)			١,٥٠٠

إن المشكلة الأكثر تعقيداً هي عدد الفلسطينيين العائدين. وقد افترضنا هنا أن ١,٥ مليون نسمة سوف يعودون خلال عشر سنوات. ولغرض تقدير الأراضي التي ستلزم

لتخفيف الازدحام افترضنا أنه ستكون هناك حاجة إلى أراضٍ إضافية خارج المناطق الحضرية الحالية من أجل ٥٠ بالمئة من سكان مخيمات اللاجئين و١٠ بالمئة من بقية السكان.

ويبين الجدول رقم (٢ ـ ٢ ـ ٢) ما يترتب على ذلك من حاجة إلى الأراضي اللازمة للوحدات السكنية.

الجدول رقم (٢ ـ ٢ ـ ٢)

الحاجة إلى المساكن (عدد الأسر بالآلاف)

	الضفة الغربية	غزة	فلسطين
(أ) بسبب الزيادة الطبيعية وحجم الأسرة			
السكان في ٢٠٠٥	٢٣٢٤	١٢٩٥	٣٦١٩
الأسر في ٢٠٠٥	٣٨٧	٢١٦	٦٠٣
الأسر في ١٩٩٥	٢٦٦	١٣١	٣٩٧
زيادة عدد الأسر ١٩٩٥ ـ ٢٠٠٥	١٢١	٨٥	٢٠٦
(ب) بسبب إعادة الإعمار			
سكان مخيمات اللاجئين	٢٠	٤٦	٦٦
السكان في غير المخيمات	٥٠	١٨	٦٨
المجموع	٧٠	٦٤	١٣٤
مجموع ما سبق	١٩١	١٤٩	٣٤٠
(ج) بسبب الهجرة			
الزيادة الصافية في السكان ١٩٩٥ ـ ٢٠٠٥			١٥٠٠
الزيادة في عدد الأسر			٢٥٠
المجموع الكلي لما سبق			٥٩٠

والمرجح أن الزيادة الطبيعية في عدد السكان، وكذلك الانخفاض التنازلي في حجم الأسرة سيحتاجان معاً إلى ٢٠٦ آلاف وحدة، فيما تكون هناك حاجة إلى ٦٧ ألف وحدة أخرى لإعادة إسكان الأهالي الذين يقطنون الآن مساكن غير مناسبة. وبمقتضى الافتراضات (التي نسلم بأنها مجرد تخمين) بشأن حجم الهجرة الوافدة، سوف نحتاج إلى ما يقرب من ٢٥٠ ألف وحدة، أي ما يماثل حجم الحاجة إلى المساكن للسكان الحاليين (البندان أ وب في الجدول رقم (٢ ـ ٢ ـ ٢)). وجميع هذه الأرقام تتعلق بمدة عشر سنوات، أي ما مجموعه ٥٩٠ ألف وحدة، بمتوسط يبلغ نحو ٥٩ ألف وحدة في كل سنة.

وفي ما يتعلق بالاتجاهات السابقة، فإن بيانات معدل إنشاء المساكن في الضفة الغربية وغزة ترد في المصادر الإسرائيلية الرسمية. ويؤخذ من هذه البيانات التي يشك في دقتها، ولعلها أقل من الواقع، أنه حتى سنة ١٩٨٧ كان يجري بناء ٣٠٠٠ وحدة من المساكن سنوياً في قرى الضفة الغربية وعدد مماثل في البلديات. وربما يكون مجموع ذلك حوالى ١٠ آلاف وحدة في الضفة الغربية وغزة معاً.

وعلى ذلك، فإن الإنتاج اللازم للمساكن بمقتضى الافتراضات الواردة أعلاه سيكون ستة أمثال المستويات التي تحققت في السنوات الأخيرة. وهذا يؤكد أن الحجم الهائل للتخطيط والبناء الذي يفترضه هذا السيناريو يحتاج إلى تعديل جذري لجميع الافتراضات والإجراءات القائمة في الوقت الحالي. وبطبيعة الحال، فإن المتوسط الإجمالي للتطوير لا يمكن أن يتحقق إلا بزيادة تصاعدية في المستويات الحالية حتى يصل إلى معدل أعلى بكثير من المتوسط في نهاية مدة السنوات العشر.

إن الأراضي التي تخصص لهذا العدد من المساكن ولغيرها من العناصر الضرورية للتطوير الحضري سوف تعتمد إلى درجة ما على السياسة العامة. فقد يتقرر مثلاً التشجيع الصريح للكثافة المنخفضة أو العالية، أو الاتجاه إلى التأثير في الكثافة بصورة غير مباشرة عن طريق سياسة إطلاق الأراضي. بالإضافة إلى ذلك، إن السياسة العامة قد تؤثر في كفاءة استخدام الأراضي، وبالتالي في مقدار الأراضي اللازمة. ومما يشجع على الكفاءة في هذا المجال الالتزام بخطة تتضمن تقديراً دقيقاً لمختلف الحاجات، ومن ثم يسير التطوير في تتابع مناسب.

ويتضمن الجدول رقم (٢ ـ ٢ ـ ٣) تقديرات عامة للكثافة الإجمالية للتنمية الحضرية (بمعنى أنها تشمل جميع الاستخدامات غير السكنية، بالإضافة إلى المساكن).

الجدول رقم (٢ ـ ٢ ـ ٣)

الكثافة الحضرية في فلسطين

	السنة	المساحة (بالكيلومتر المربع)	السكان (بالملايين)	الكثافة (الأشخاص في الكيلومتر المربع)
المساحات المبنية في غزة والضفة الغربية الفلسطينية. المباني الموجودة[١]	١٩٩٠	٣٠٠	٣,٢٧	١١,٣٢٥
المستوطنات اليهودية في الضفة الغربية وغزة. المباني الموجودة[٢]	١٩٩٠	٧٠	٠,٢٤	٣,٤٢٨
«المناطق الحضرية» الفلسطينية في الضفة الغربية. المباني الموجودة[٣]	١٩٨٧	٢٢٤	٠,٤٣٧	١,٩٥٠
«المساحات المبنية» الفلسطينية في غزة. المباني الموجودة[٤]	١٩٨٦	٥٧	٠,٦٣٤	١١,٢١٣
بلدية نابلس. المباني الموجودة[٥]	١٩٨٧	١٢,٨	٠,١٠٧	٨,٣٦٠
مشروع خطة قرية بيرنابالة مقترح[٦]	حوالى ٢٠٠٦	٢,١٧	٠,٠٠٠٧	٣,٢٢٦

المصادر:

(١) Centre for Engineering and Planning [CEP], *Master Planning the State of Palestine: Suggested Guidelines for Comprehensive Development*, Palestine Studies Project Report (Ramallah: [CEP], 1992), pp. 16 and 18.

(٢) المصدر نفسه، ص ١٦.

(٣) Meron Benvenisti and Shlomo Khayat, *The West Bank and Gaza Atlas* (Jerusalem: Published for the West Bank Data Base Project by the Jerusalem Post, 1988), p. 52.

(٤) المصدر نفسه، ص ١١٢.

(٥) المصدر نفسه، ص ١٣٤.

(٦) Centre for Engineering and Planning [CEP], *Master Plan for the Village of Bir Nabala* (Ramallah: [CEP], 1988), p. 7.

والأرجح من الناحية العملية أن يجري التطوير في سلسلة واسعة من الكثافات. فإذا افترضنا، من أجل التوضيح، أن الكثافة الإجمالية للتطوير الجديد في فلسطين ستكون ٥٠٠٠ شخص في الكيلومتر المربع (أي ٨٣٣ وحدة سكنية في الكيلومتر المربع)، فتكون المساحة المطلوبة للتطوير الحضري، بما في ذلك الإسكان المقدر في الجدول رقم (٢ ـ ٢ ـ ٢) على النحو الوارد في الجدول رقم (٢ ـ ٢ ـ ٤).

الجدول رقم (٢ ـ ٢ ـ ٤)

الأراضي اللازمة للتطوير الحضري (١٩٩٥ ـ ٢٠٠٥)

	الوحدات السكنية (بالآلاف)			الحاجة إلى الأرض (بالكيلومتر المربع)		
	الضفة الغربية	غزة	فلسطين	الضفة الغربية	غزة	فلسطين
(أ) الزيادة الطبيعية	١٢١	٨٥	٢٠٦	١٤٥	١٠٢	٢٤٧
(ب) إعادة الإعمار	٣٥	٣٢	٦٧	٤٢	٣٨	٨٠
مجموع (أ) و(ب)	١٥٦	١١٧	٢٧٣	١٨٧	١٤٠	٣٢٧
(ج) الهجرة			٢٥٠			٣٠٠
مجموع كل ما سبق			٥٢٣			٦٢٧

وعلى أساس الافتراضات السابقة تكون المساحة الحضرية التي يجري تطويرها خلال السنوات العشر المقبلة نحو ثلاثة أمثال المساحة الكلية لجميع المناطق الحضرية الموجودة حالياً في فلسطين. ويمكن عرض ذلك بطريقة أخرى بالقول بأن التطوير الحضري المتوقع سيغطي مساحة تبلغ نحو خمسين مثل مساحة بلدية نابلس الحالية وتضم سكاناً يبلغ تعدادهم ٣٠ ضعفاً.

٢ ـ مدى توافر الأراضي

إن القول بتوافر الأراضي للتطوير الحضري ليس سهلاً كما يبدو لأول وهلة، فالأمر ينطوي من الناحية العملية على مستوى من التقدير ودرجة من عدم اليقين. ولا بد من أن تنشأ مسائل أخرى مثل مدى الملاءمة، والطلب في السوق، والاستخدامات البديلة، والتكلفة الاقتصادية، والحفاظ على الأراضي. إن العوامل التالية قد تثبط التطوير بدرجة أو أخرى، إلا أن بعضها سيؤدي إلى استبعاده نهائياً.

أ ـ العوامل السياسية والعسكرية

إن أكثر من ثلثي الأراضي في الضفة الغربية وغزة حالياً قد استولت عليه اسرائيل[١]. وإذا تركنا جانباً المضاعفات السياسية الواضحة، فإن مؤدى هذا الاستيلاء على الأراضي بالنسبة إلى التطوير في فلسطين يكمن في سماح السياسة الإسرائيلية باستخدام هذه «الأراضي الحكومية» من قبل اليهود وحدهم، وبالتالي حظر استخدامها على العرب. وبالطبع فإن العدول عن هذه السياسة شرط أساسي لتوفير فرص كافية للتطوير للفلسطينيين، بما في ذلك الأراضي المستولى عليها عموماً، وعلى وجه الخصوص

(١) Usamah Halabi, Aron Turner and Meron Benvenisti, *Land Alienation in the West Bank: A Legal and Spatial Analysis* (Jerusalem: West Bank Data Base Broject, 1985).

الأراضي المتاخمة لشبكة الطرق التي شقت حديثاً لتخدم المستوطنات اليهودية، والأراضي المحيطة بهذه المستوطنات والموجودة داخلها، بل حتى المباني القائمة فيها.

سوف تنشأ كذلك مسائل ذات طبيعة عسكرية مباشرة، من بينها القيود التي قد تنشأ نتيجة لأي اتفاق دولي على حماية مصالح إسرائيل، والقيود التي قد تفرضها السلطة الوطنية الفلسطينية على التطوير لأغراضها الدفاعية الخاصة بها.

إن للقيود العسكرية تأثيراً كبيراً في فرص التطوير الحضري في البلدان النامية، والمأمول أن تؤخذ احتياجات التطوير الحضري في الحسبان قبل فرض أية قيود من هذا القبيل في الدولة الفلسطينية الجديدة.

ب ـ تكاليف التطوير

تختلف تكاليف التطوير في المناطق كافة باختلاف حالة الأرض، كأن تكون شديدة الانحدار أو أن تكون التربة غير مستقرة، وباختلاف تكاليف توفير البنية التحتية (ولا سيما الطرق والماء والمجاري)، وباختلاف تكاليف مواد البناء (نتيجة للمسافة من مصدر التوريد). وهذه العوامل (باستثناء العامل الأخير) قد تختلف محلياً، كما قد تختلف بالنسبة إلى البلاد في مجموعها. غير أنه ليس من شأن أي من هذه العوامل أن يحول دون التطوير، فهذا قد يستمر على الرغم من هذه العوامل، كما كان عليه الحال في فلسطين في السنوات الأخيرة في أغلب الأحيان. وأهم الاعتبارات وأوضحها هو شدة انحدار الأراضي، وهي ظاهرة منتشرة، ولا سيما بالقرب من كثير من البلدات الكبيرة.

ثمة استخدامات معينة للأراضي، مثل استخدامها للصناعات الثقيلة، قد تحتاج إلى مساحات مستوية بصورة خاصة، ولا يوجد مثل هذه المساحات في الضفة الغربية غير القليل للغاية. وقد يكون هذا الاعتبار حاسماً في اختيار المواقع لمثل هذه الاستخدامات للأراضي وما يرتبط بها من أعمال التطوير.

ج ـ الحفاظ على الموارد

قد يتعارض استخدام الأراضي لأغراض التطوير مع الاستخدامات البديلة لتلك الأراضي، سواء الاستخدامات القائمة أو التي يجري التفكير فيها. وأكثر الاستخدامات وضوحاً وانتشاراً هو الزراعة، وعلى الأخص المساحات التي تعتمد على الري أو قابلة للري. ومن الاستخدامات الأخرى استخراج المعادن (ولا سيما الأحجار لأغراض البناء)، وربما مناطق تجمع المياه. والقيمة السوقية للأراضي الصالحة لهذه الاستخدامات في الحاضر أو المستقبل تكون إلى حد ما انعكاساً لقيمة هذه الموارد، فتحول دون التطوير الحضري. غير أن الحكومات في أماكن أخرى تطبق سياسة منع التطوير الذي يتعارض مع حماية الموارد التي تعتبر ذات قيمة طويلة الأمد للبلاد، وذلك بدرجات مختلفة من بلوغ الغاية. أما الأراضي المزروعة فلها أهمية خاصة نظراً إلى أن الكثير من هذه الأراضي في فلسطين (كما في غيرها) قريب من مواقع التطوير الجاري، بل إنها كانت الحافز

الاقتصادي الرئيسي للتطوير الحضري منذ البداية.

د ـ الحفاظ على المناظر الطبيعية

إن السياسات الرامية إلى منع التطوير العمراني، أو إلى الحد منه، تشجيعاً للحفاظ على المناظر الطبيعية، هي من الأمور المنتشرة التطبيق في العالم، وتراعى إلى حدٍ ما في التشريعات المتعلقة بتخطيط المدن في الضفة الغربية وغزة. وتنطبق هذه السياسات بخاصة على الأراضي التي هي في حالتها الطبيعية (مثل وادي الأردن) وإن كانت الأراضي في بعض البلدان (وهذا قد يشمل فلسطين) التي خضعت لتأثير أنشطة البشر التقليدية تعتبر أراضي جديرة بالمحافظة عليها. ومن العناصر المهمة في المناظر الطبيعية، الطوبوغرافيا المتنوعة أو الباهرة أو غير المألوفة وتكوينات الصخور ومنظر خط الأفق. ويوجه اهتمام خاص للمناطق التي يمكن رؤيتها من مواقع مهمة أو من طرق معينة.

وهناك اعتبار آخر يمكن أن ينطبق أيضاً على فلسطين، وهو حماية المناظر الطبيعية (ولا سيما خط الأفق) التي يمكن مشاهدتها من داخل المناطق الحضرية. وثمة اعتبار آخر، وهو إمكانية الحفاظ على الأراضي لقيمتها الايكولوجية، وذلك لحماية الحيوانات والنباتات البرية وربما إعادتها إلى حالتها الأولى. وقد تتداخل بعض هذه المناطق مع مناطق المناظر الطبيعية، ولن تكون المحافظة المناسبة لتلك المناطق معتمدة فقط على منع التطوير العمراني، بل أيضاً على اتخاذ تدابير إيجابية للإدارة والتجديد.

وأخيراً ينبغي مراعاة صيانة التراث الأثري المعماري في فلسطين الذي يعبر عن تاريخ الأمة، وقد يكون مصدر إلهام للبناة والمواطنين في المستقبل. وإن هذه المناطق هي في معظمها صغيرة جداً من حيث المساحة، ولكنها تكون غالباً في موقع دقيق جداً بالقرب من مراكز البلدات والقرى، وبالتالي فقد تكون أكثر تعرضاً لتأثير التطوير العمراني.

ومن الناحية الاقتصادية، فإن المحافظة على المناظر الطبيعية، وعلى البيئة والمناطق الحضرية، قد تشجع على السياحة الدولية وعلى تحقيق دخل ووظائف للفلسطينيين. وحينما لا يكون هناك مبرر لهذه المحافظة على هذه الأسس يكون من اللازم اتخاذ قرارات على المستوى السياسي (استناداً إلى المسوح والتقديرات الضرورية) بشأن مراعاة هذه المحافظة وأهميتها عند النظر في توفير الأراضي لأغراض التطوير العمراني.

وقد يبدو أن من غير العملي في حالة فلسطين، وما شهدته من سنوات الخضوع والعذاب، النظر في الحد من التطوير العمراني من أجل أغراض المحافظة المذكورة. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يمكن أن يقال إن ذلك العذاب يزيد من أهمية الحرص على صيانة الجمال الطبيعي للأراضي.

ثانياً: الخيارات: موقع التطوير الجديد وشكله

هناك **أربعة اعتبارات** أساسية ينبغي أن تراعى عند اتخاذ القرارات المتعلقة بشكل التطوير العمراني المقبل في فلسطين: **الأول**: ضغوط التطوير الحالي واتجاهاته. **والثاني**، الخيارات النظرية المتعلقة بالمواقع المكانية للتطوير الجديد، **والثالث**، الاحتياجات الخاصة التي يفرضها التركيب الاجتماعي الفلسطيني، **والرابع**، تأثير النمط الحالي للتطوير في أنماط النمو في المستقبل. وسوف نتناول في الفقرات التالية بإيجاز الاتجاهات الحالية والنماذج المثالية والاحتياجات الاجتماعية والواقع الجغرافي لهذه الاعتبارات.

١ ـ الاتجاهات الحالية

قد يكون من المرغوب فيه، لأسباب عديدة، التغاضي عن الاتجاهات الماضية والحالية للتطوير. فهناك الكثير مما يؤسف له بشأن شكل التطوير الذي تم في السنوات الأخيرة، وسوف يواجه المطورون طائفة مختلفة جداً من القيود والفرص عند انتهاء السيطرة الإسرائيلية.

غير أن هناك قوة اندفاع واضحة من أجل التطوير تتوافر الآن، وسيكون لها تأثيرها المحتوم في الشكل العام للتطوير في السنوات القليلة المقبلة. فأعمال التطوير العمراني الجارية الآن يجب أن تستكمل، والأعمال التي أعطيت التصاريح بشأنها سيكون من اللازم في معظم الحالات الاستمرار فيها. والأراضي التي توافرت لها البنية التحتية ستكون بحاجة إلى تطوير، وربما أيضاً المساحات الشاسعة من الأراضي المتاخمة لها، والتي لدى أصحابها توقعات كبيرة بشأن تحقيق أرباح من تطويرها الحضري.

وليس في الوسع التنبؤ بمقدار ما سيتحقق من هذا التطوير. ولا شك في أن قدراً كبيراً منه سيكون متعارضاً مع المصلحة العامة. قد يكون من الممكن، بل من الضروري، الحد من هذا الضغط الجاري بسبب التطوير وتحويله إلى أنماط أكثر كفاءة وأشد انسجاماً مع أنماط النمو عند الاتفاق عليها. ويؤخذ من تجربة الأمكنة الأخرى أنه لا يكون في الوسع إنهاء مثل تلك الاتجاهات والتوقعات التي طال عليها الأمد بصورة مفاجئة وتقديم رؤية مكانية بديلة فورية تتفق مع الاستراتيجيا الوطنية.

وعلى ذلك ستكون هناك حاجة إلى: أ ـ تقدير طبيعة هذا التطوير وحجمه، وهو تطوير «غير قابل للمنع»، ب ـ تقدير حجم أي تعارض بين هذا التطوير وأهداف التطوير الوطني، ج ـ تقرير وسائل الحد من هذا التعارض أو التخفيف منه. ومن بين هذه الوسائل فرض الضوابط وتوفير الحوافز، واكتساب الهيئات العامة للأراضي.

والمرجح من الناحية العملية أن يؤدي وضع برنامج منسق للتخطيط والتطوير في فلسطين إلى زيادة في الضغوط ذاتها التي قد تتعارض مع أهداف التخطيط. وعند تغيير المسار من أنماط التطوير الحالية إلى الأنماط الأكثر ملاءمة ستكون هناك حاجة إلى التوصل

إلى حلول وسط تضم مواقع أو خصائص مختارة من هذه الاتجاهات، لكي تدرج في السياسات المستقبلية أملاً في أن تتلاءم مع المواقع أو النماذج الأكثر ملاءمة للتطوير.

٢ ـ الخيارات النظرية

إن الخيارات الخاصة بانتخاب المواقع الجغرافية للتطوير الأساسي والمتوقعة في السنوات العشر المقبلة هي:

أ ـ توسيع الأطراف للبلدات والقرى الحالية.

ب ـ تكثيف التطوير الحالي، أي زيادة الكثافة في المناطق التي تم تطويرها جزئياً.

ج ـ إقامة مستوطنات جديدة في المناطق الريفية.

د ـ التطوير على خط مستقيم، أي الذي يجري على امتداد «ممر» مختار.

وجميع هذه الخيارات هي خيارات «حضرية» في الأساس، ويجب أن يكون الاختيار في ما بينها متفقاً مع الاستراتيجيات المختارة، الوطنية منها والاقليمية. وهناك اختلاف كبير بين الخيارات من حيث مدى اتفاقها مع الاتجاهات الراهنة، على رغم أن ثمة عناصر من جميع هذه النماذج الأربعة يمكن رؤيتها بدرجات متفاوتة، في التطوير الفلسطيني الذي جرى في سنوات الاحتلال.

ويؤخذ من الخبرة الدولية أن لكل من الخيارات المذكورة سلسلة من المميزات والعيوب، وأن الاستراتيجيا الحضرية المناسبة (وما سينشأ منها من نمط للتطوير) يرجح أن يكون حلاً وسطاً بين الخيارات الأربعة. ويجب توخي الحذر أيضاً من الافتراض السهل بأن الدولة تستطيع أن تختار نمطاً للتطور، فهذا الاختيار لن يكون واقعياً إلا إذا توافرت للدولة الوسائل التشريعية والمالية والإدارية لتنفيذ خيار معين، وإلا إذا تحقق توافق في الرأي بشأن افتراضات الخيار المنتخب وقيمه.

٣ ـ الهيكل الاجتماعي

هناك قبول دولي منذ أمد طويل للحاجة إلى الفهم العميق للهياكل الاجتماعية باعتباره شرطاً أساسياً في صياغة الخطط المادية، وبخاصة في الظروف الصعبة للتصنيع السريع والنمو الحضري. ولا بد من فهم الهياكل الاجتماعية الراهنة وتداعياتها المكانية حتى يتضمن النمط المتوخى للتطوير ـ والذي سيكون شديد الاختلاف عن النمط الحالي على الأقل بالنسبة إلى حجمه ـ مجالاً لتشجيع أنظمة الدعم العائلية والمجتمعية وإثرائها، وتطوير التطلعات الفردية والجماعية المختلفة والتي يمكن أن تكون متعارضة أيضاً.

غير أن هناك صعوبات جسيمة في جمع البيانات اللازمة واستخدامها في عملية وضع الخطة. وبالمثل، فإن وجود سياسة اجتماعية متفقاً عليها يُعتبر مُدخلاً (Input)

أساسياً في عملية إعادة التعمير، وإن كان الافتقار إلى سياسة اجتماعية واضحة في البلدان الأخرى يعتبر هو القاعدة وليس الاستثناء. وعلى أي حال، فإن ذلك لم يستبعد دائماً بروز استراتيجيا للأنشطة المادية.

ولن تكون صعوبات تحليل الأوضاع الاجتماعية وصياغة استراتيجيا اجتماعية في فلسطين أقل منها في البلدان الأخرى. فأثر الاحتلال الإسرائيلي في تشويه أنماط السلوك الاجتماعي وتعقيده والحيلولة دون دراسة الهياكل الاجتماعية سيزيد من صعوبة تحديد السمات الحاسمة للمجتمع الفلسطيني، والتي ستؤثر في شكل التطوير الحضري المقبل.

وقد تمت دراسة العوامل الاجتماعية بمزيد من التفصيل في أوراق أخرى من هذا المجلد. ويبدو على الرغم من صعوبة التنبؤ بالعلاقات المناسبة بين الهيكل الاجتماعي الراهن والنمط المقبل للتنمية الاقتصادية والمادية، أنه سيكون من الأهم محاولة التوصل إلى تلك الرؤية. وأوضح العوامل التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار هي التالية:

الأول، الارتباط الشديد من جانب الفلسطينيين بقراهم وبقطعة الأرض التي يملكونها. وبالنسبة إلى كثير من الفلسطينيين، إن لم يكن إليهم جميعاً، لن تكون المسألة الحاسمة هي أياً من الخيارات الأربعة المذكورة آنفاً هو الذي سيقع عليه الاختيار، بل ما إذا كانت قرية كل منهم بالتحديد ستتوافر لها فرص الاستمرار لتقدم أنشطة كل أسرة في قطعة الأرض التي تملكها. ومن ثم فهناك حاجة إلى فهم طبيعة المجتمع الحالي وتركيبته المكانية والهياكل الأسرية حتى يمكن توسيع نطاق إتاحة فرص التطوير المناسبة، ليس فقط لكل قرية، بل أيضاً في داخل كل قرية.

والثاني، أنه ستكون هناك حاجة إلى الحد من حجم الخلل الذي قد ينشأ عن الأنماط الحالية للنشاط والتكوينات الاجتماعية. إن أية خطة توضع لإحداث تغيير اقتصادي جذري وتحسين مادي في بلد مكتظ بالسكان لا بد من أن تكون لها بعض الآثار الاجتماعية المقلقة. وستدعو الحاجة إلى الأراضي لشق طرق جديدة ولإنشاء البنية التحتية، مما قد يضر بالمجتمعات المحلية القائمة. كما أن إعادة تطوير المناطق الحضرية الحالية قد تتم بشكل أو بسرعة لا تتلاءم مع مصالح السكان. وقد يتم اختيار مواقع المباني السكنية الجديدة وتصميمها من دون مراعاة الهياكل المجتمعية القائمة؛ وقد تتم التنمية بصورة لا تتفق مع تقاليد فلسطين، بحيث تفرض تغييرات في أنماط السلوك على المجتمع المحلي؛ وقد تستلزم مطالب العصر التقاني تطورات لا قبل للناس بها ولا تتفق مع الأوضاع القديمة؛ وقد تؤدي الخطة (أو ربما طريقة تنفيذها) إلى إثراء عدد قليل من السكان بدلاً من إثراء المجتمع قاطبة، وبالتالي تكون مصدراً للتنافر الاجتماعي ولنشوء عدم الثقة بين الأفراد.

إن هذه جميعها صعوبات واجهتها المدن في أنحاء الوطن العربي بأسره في النصف الثاني من القرن العشرين. وفي السنوات الأخيرة ازداد البحث عن شكل حضري يحترم

التقاليد والقيم والهياكل الاجتماعية العربية[٢]. وستكون هناك حاجة شديدة إلى حصافة المتخصصين في الهياكل الاجتماعية والتخطيط الاجتماعي في فلسطين، حيث تتطلب إعادة الإعمار التصدي ليس فقط لعاديات الزمن ومطالب التقانة، بل أيضاً للتأهيل الاجتماعي والمجتمعي بعد سنوات الاحتلال.

٤ ـ عدم ملاءمة التطورات الحالية

ينبغي أن يكون أحد الأهداف الأساسية لاستراتيجية التطوير المقبل تصحيح عيوب التطويرات الحضرية الحالية، والتي نشأ الكثير منها، أو تفاقم، بسبب السياسات الإسرائيلية في ظل الاحتلال.

فأولاً، ونتيجة للظروف الاقتصادية والسياسات التقييدية في ظل الاحتلال الإسرائيلي هناك طلب متصاعد على المساكن. والمكان المناسب لتلبية هذا الطلب سيكون بالقرب من البلدات والقرى الحالية. ونظراً إلى العدد الكبير من القرى الصغيرة (ونظراً إلى أن التطوير تعرض لتضييق في القرى أشد مما تعرض له في البلديات) فالمتوقع أن يكون التطوير متناثراً في مواقع متباعدة أكثر مما يحدث عادة في البلدان النامية. وعلى ذلك، فإن ضغوط التطوير قد تهدد الحفاظ على الأراضي الزراعية المتاخمة للقرى والبلدات. ولذلك فإن المواقع المفضلة للمساكن الجديدة ينبغي أن تكون موضوعاً لمسوح اجتماعية. وينطبق هذا أيضاً على طبيعة المساكن المطلوبة ولا سيما من حيث الكثافة وتقسيمها بين بيوت وشقق في عمارات. هذا وستكون هناك حاجة إلى مسوح اجتماعية لتحديد الحجم المطلوب من المساكن المنخفضة التكلفة (والأرجح أنه سيكون حجماً كبيراً للغاية).

وقد كان قدر من الإسكان الذي توفر في السنوات الأخيرة متناثراً ومتباعداً، ويرجع ذلك جزئياً إلى طبيعة انتهاز الفرص لعملية التطوير في مواجهة القيود الإسرائيلية، وما ينشأ من ذلك من مغارم اقتصادية واجتماعية وبيئية. وهناك فرصة واسعة لتصحيح هذا الوضع في تلك المناطق.

غير أن الطابع غير المتوازن للاستثمار في ظل الاحتلال[٣] يعني أن هناك حاجة أكبر نسبياً إلى التطوير في القطاع غير السكني. وهذا يشمل الحاجة إلى مناطق صناعية (في الأجزاء الشمالية والجنوبية من الضفة الغربية) ومساحات عامة مفتوحة داخل البلدات وبجانبها في أنحاء فلسطين كافة (مما يتطلب توفيره استيلاء السلطات العامة على بعض الأراضي وتحديد مناطق للاستخدامات المختلفة) وإلى مناطق تجارية. ولا شك في أن هذه

(٢) Ahmed S. Al-Olet, «Cultural Issues as an Approach to Forming and Managing Future Neighbourhoods,» (Ph. D. Dissertation, Glasgow, University of Strathclyde, 1991).

(٣) Jerusalem Media and Communication Centre [JMCC], *Israeli Obstacles to Economic Development in the Occupied Palestinian Territories* (Jerusalem: JMCC, 1992).

الأخيرة سوف تتوسع بشكل كبير مع تحسن الأوضاع الاقتصادية، وستكون هناك حاجة إلى البحث مبكراً في إعادة التخطيط وإعادة الإعمار جذرياً، وربما تغيير المواقع بالنسبة إلى كثير من المناطق التجارية الحالية حتى تتفق مع المعايير الحضرية الحديثة.

وستكون هناك حاجة إلى إصلاح العيوب الكبيرة في شبكة الطرق، ولا يشمل ذلك فقط شق طرق جديدة، وبخاصة لتخفيف الأعباء التي تتحملها المدن نتيجة لمرور النقل الكثيف فيها، بل أيضاً تحسين الطرق الحالية وإدارة المرور بما يكفل سيولة حركته وضمان السلامة والمحافظة على البيئة لمواجهة ما يتوقع من زيادة الازدحام. وهناك للسبب نفسه حاجة إلى تخطيط النقل العام، وقد تؤثر الاستراتيجيات الخاصة بذلك في تخطيط المناطق الحضرية الحالية، وكذلك في موقع مناطق التطوير الجديدة وشكلها.

وأخيراً، هناك مسألة مناطق «المراكز» التاريخية التي ما زالت موجودة في كثير من البلدات والقرى، ومعظمها في حالة تدهور تدعو إلى الأسى، وهي من ناحية تمثل فرصة للتطوير ومصدراً محتملاً للثروة لمالكيها. وهي من ناحية أخرى، تمثل استمراراً لأسلوب في الحياة ظل قائماً على امتداد قرون خلت، وقد يستمر في المستقبل، ويمكن أن يكون مصدر إثراء لبيئة جميع الفلسطينيين في السنوات المقبلة. ويجب اتخاذ قرار بشأن هذه النقطة المبدئية، ليس فقط بمنع تغيير طبيعة هذه المناطق، بل أيضاً بشأن طريقة صيانتها والنهوض بها.

٥ ـ العائدون

يتعلق ما ورد آنفاً في المقام الأول بسكان فلسطين الحاليين، ولكن هناك أيضاً السؤال: «أين ينبغي أن يعيش العدد الكبير من السكان المتوقع أن يعود»؟

لا بد من إجراء دراسات بشأن احتياجات العائدين، والعائدين المحتملين وما يفضلونه، تحقيقاً لرغباتهم وتوثيقاً لعلاقاتهم (الاجتماعية والمالية والمرتبطة بالملكية العقارية) بمجتمعات محلية معينة داخل فلسطين. ويبدو من ناحية المبدأ أن هناك مميزات في إنشاء مستوطنات جديدة تهدف (جزئياً على الأقل) إلى إشباع حاجات العائدين بالذات.

إن توفير المساكن للعائدين سيثير مسائل سياسية ومسائل اجتماعية أيضاً، منها مثلاً اتخاذ قرار على المستوى الوطني بشأن حافز النمو النسبي الذي يطبق في كل منطقة، بحيث يكون دافعاً للعائدين إلى الاستقرار في شتى المناطق. أما على المستوى المحلي، فقد يكون من اللازم، ليس مجرد البحث في تشجيع التطوير في مناطق معينة للعائدين، بل أيضاً في ما إذا كانت وسائل التنفيذ، عن طريق توفير التمويل، قد تؤدي عن غير قصد إلى عزل العائدين مكانياً، وما إذا كان هذا يتفق مع الأهداف الوطنية.

٦ ـ مخيمات اللاجئين

إن السؤال الرئيسي في هذا الصدد هو ما إذا كان لسياسات المستقبل للتطوير الحضري خارج مخيمات اللاجئين أن تأخذ في اعتبارها الاحتياجات المحددة لتلك المخيمات ومواقعها. من ذلك مثلاً أنه يجب تخصيص أراض معينة وتوفير آليات تنفيذ لتلبية احتياجات سكان المخيمات. وقد يتم ذلك كله أو بعضه خارج المخيمات، والأفضل أن يكون في مواقع متاخمة لها.

أما في داخل المخيمات، فسوف تتوقف سياسات التطوير على الوضع المقبل للمخيمات واللاجئين. ولا تتوافر إلا معلومات ضئيلة، وإن كانت متزايدة، وإلا خبرة عملية ضئيلة خاصة بالتحسن المادي للأحوال في المخيمات[٤]. ولا شك في أن أية دراسة لظروف المعيشة في فلسطين ستبين أن المخيمات هي المكان الذي يحتاج إلى تحسين على وجه السرعة. غير أن السياسات المتعلقة بالمخيمات يجب أن تقترن بسياسات للحد من الكثافة السكانية الشديدة التي لا تطاق، أو إلى إنقاصها.

٧ ـ اتخاذ القرارات

ترى وجهة النظر التقليدية أنه عندما يجري تخطيط كل شيء في وقت واحد تكون القضايا التي تثار أكثر مما ينبغي وتحدث أخطاء عديدة. ونتيجة لذلك، تم الأخذ بنظام التسلسل الهرمي في إصدار القرارات. ووفق هذا المفهوم يجري التخطيط أولاً للمساحات الواسعة مع النظر إلى سنوات طويلة قادمة، ولكن في الحدود العامة فقط، ثم يجري بعد ذلك وضع خطط لمناطق أصغر بالتدريج وبمزيد من التفصيل. وتكون الأولوية الرئيسية للمناطق التي سيجري تطويرها مبكراً. ويجب أن تكون كل خطة متفقة مع الخطة التالية لها صعوداً في التسلسل الهرمي.

وقد كان التشريع الخاص بالتخطيط في كل من الضفة الغربية وغزة يعتمد دائماً على سلسلة من الخطط الإقليمية، والخطط الخاصة بالمدن، والخطط الخاصة بتطوير مناطق محلية. ولهذا النظام مميزات إدارية وفنية أيضاً، إذ إنه يسهل عملية المصادقة الرسمية عن طريق التمييز بين المبادئ العامة والتفاصيل والتركيز في البداية على الأولى.

غير أنه ينبغي أن نكون على بينة من بعض المشاكل العملية في نهج التسلسل الهرمي «من أعلى إلى أسفل» وهي:

أ ـ يحتمل أن تتخذ العملية الشاملة وقتاً طويلاً، ولا سيما إذا كانت هناك مراحل متعددة في التسلسل الهرمي.

(٤) Llewelyn-Davies Planning, *Refugee Shelter and Services in the West Bank and Gaza Pre-Feasibility Study* (Vienna: UNRWA, 1989).

ب ـ إن المراجعة والتعديل اللاحقين في الخطط سوف يؤثران في الخطط التالية في التسلسل.

ج ـ هناك مجال لعدم وضوح الأمور للجمهور، وعدم اطراد في السياسات، وحدوث التكرار.

د ـ إن الخبرة المحلية قد تثبت عملياً الحاجة إلى تعديل الخطط التي وضعتها المراتب الأعلى في التسلسل الهرمي، أي نهج التصاعد «من أدنى إلى أعلى».

إن جميع هذه الاعتبارات تنطبق على فلسطين، ولا سيما الفقرة (أ) أعلاه نظراً إلى حجم التغيير المتوقع والنقص في شمولية الخطط الحالية.

ثالثاً: السياسات: مبادئ التخطيط والنطاق الجغرافي

مع مراعاة الصعوبات العملية، من المهم النظر في مبادئ التخطيط لفلسطين بتسلسل هرمي. وسوف نتناول في الفقرات التالية هذه المبادئ على المستوى الوطني والإقليمي والمحلي.

١ ـ المستوى الوطني

من المؤكد أن أي محاولة لإرساء إعادة الإعمار في فلسطين على وثيقة وطنية شاملة واحدة لن تكون مجدية، فقد يكون من الصعب أو من المستحيل الوصول إلى اتفاق بشأنها، كما أنها سرعان ما ستصبح قديمة عفا عليها الزمن. والأوفق بدلاً من ذلك تحديد القضايا الحاسمة بالنسبة إلى التخطيط على المستوى الوطني، وإعداد سياسات لها وفق قطاعاتها المختلفة، والعمل على تنسيقها. في الفقرات التالية بعض هذه القضايا الخاصة بالتخطيط الوطني في فلسطين في الوقت الراهن.

سيكون من اللازم تقرير التوازن المطلوب في التطوير بين مختلف مناطق البلاد. من ذلك، مثلاً، تفيد الكثافة العالية للغاية في غزة في الوقت الحاضر بأن تزايد الهجرة إلى غزة سيكون أقل بكثير منه في الضفة الغربية. وستكون السياسات الوطنية لتوجيه توطين العائدين هي الأداة الأساسية لتحقيق التوازن الإقليمي المطلوب، ولكن ذلك ينبغي أن يستخدم مقترناً بسياسة للتصنيع تؤثر في أماكن وجود الوظائف في كل من القطاعين العام والخاص.

وقد تكون هناك اعتبارات أكثر اتصالاً بالسياسة مثل:

أ ـ الهدف الوطني للتقريب بين الفرص والدخول في الأقاليم، أو استيطان مناطق أبعد لأغراض استراتيجية.

ب ـ شكل ومكان وظائف «المدينة العاصمة» (حيث للمكانة الرمزية أهميتها،

بالإضافة إلى الجوانب العملية، وفي حالة فلسطين لها أهمية سياسية عظمى). وثمة إمكانية لاستغلال وسائل الاتصال الحديثة ونمط توزع السكان في فلسطين لتجنب التركز المفرط في المدن الرئيسية، وهو الأمر الملاحظ في كثير من البلدان النامية.

إن تحديد موقع بعض المشاريع الاستثمارية الكبرى الممولة من الحكومة يجب أن يتقرر بصورة مركزية في مرحلة مبكرة، ويشمل ذلك:

أ ـ مرافق النقل، ولا سيما الميناء البحري والمطار وشبكات الطرق الرئيسية.

ب ـ مرافق الطاقة، ولا سيما توليد وتوزيع الكهرباء.

ج ـ استخراج المياه وتخزينها (بالإضافة إلى سياسات التسعير والتخصيص).

من المحتمل أن يكون لسياسات الحفاظ على الماء تأثير في موقع التطوير الحضري بوجه عام، وكذلك في مرافق معالجة المياه. ويجب أيضاً تحديد الأولويات الوطنية في ما يتعلق بالحفاظ على التراث الطبيعي والمعماري، ويشمل ذلك التوصل إلى توافق في الرأي حول أهمية هذه المسألة، وتحديد معايير وهيئات وإجراءات تحديد المواقع واعتمادها، وما يترتب على ذلك من إجراءات تشريعية وتدابير للتعويض.

وستكون هناك حاجة إلى تحديد أهداف ومعايير وطنية من أجل:

أ ـ توفير احتياجات المجتمع المحلي مثل التعليم.

ب ـ توفير مساكن منخفضة التكاليف. ويمكن أن تحدد المعايير مساحة الأراضي ومساحة المباني ونوع الإنشاءات والاحتياجات المحلية وشكلها ووتيرة توافر التلبية. وينبغي أن يكون الهدف تجنب التحديد في التخصيصات الذي لا موجب له، وذلك بضمان استخدام الأموال الوطنية بطريقة منصفة مع إتاحة أكبر قدر ممكن من الحرية للاختيار المحلي.

وسيكون على الحكومة المركزية أن تصدر تشريعات لتخطيط المدن تكون مناسبة وقابلة للتطبيق في جميع أنحاء البلاد. إن التشريع الحالي في الضفة الغربية وغزة، وإن كان قد أسيء استخدامه في ظل الاحتلال، يشمل كلاً من خطط التنمية والرقابة عليها، ويمكن أن يعتبر أساساً ملائماً لوضع تشريع جديد يتفق مع الأوضاع الراهنة.

ومع ذلك، فإن التشريع يحتاج إلى تحسين في المجالات التالية:

أ ـ تحديد الغرض وتجنب تكرار الوظائف بين الأنواع المختلفة من الخطط.

ب ـ تدابير واضحة للنظر في الاعتراضات على الخطط والموافقة عليها.

ج ـ توصيف شكل الخطط لإيجاد توازن مقبول بين اليقين والمرونة (مع مزيد من التشديد على المواد المكتوبة وقليل منه على الخرائط).

د ـ الربط بين توفير الاعتمادات الحكومية المخصصة للتطوير والخطط الإنمائية الحديثة.

هـ ـ إيجاد تكامل مناسب بين عمليات استخدام الأراضي وضوابط تقسيماتها الفرعية.

و ـ وسائل ضبط استخدامات الأراضي والمباني، وكذلك الإنشاءات.

ز ـ الحق في التظلم (في حالة رفض الطلبات مثلاً).

ح ـ وضع إجراءات للإعلان عن الخطط (ومشروعات الخطط واقتراحات التنمية) للتعرف إلى آراء المواطنين وبحثها.

ط ـ صيانة التراث الطبيعي والمعماري.

ي ـ الأنظمة الخاصة.

وتنبع هذه الحاجة الأخيرة من احتمال أن يكون من الضروري وضع تشريع خاص ينطبق على منطقة معينة حتى يمكن أن يتم فيها التطوير السريع المتوقع بطريقة منظمة. من ذلك مثلاً أن هيئات التنمية العمرانية قد تمنح سلطات ومسؤوليات داخل مناطق محددة أو قد يسمح لتعاونيات الإسكان المسجلة بأن تقوم بمهمة التخطيط في الأراضي المخصصة لها.

وتتضمن الاحتياجات التشريعية الأخرى التي يجب أن تعالجها الحكومة المركزية: سلطات البلديات، ومجالس الأحياء والقرى، وتعيين حدودها وإعادة النظر فيها، وسلطات هيئات التعمير، وتسجيل الأراضي، وتوفير المعلومات والإرشادات.

ولهاتين المهمتين الأخيرتين دور خاص مهم في حالة فلسطين، إذ إن فتح دفتر تسجيل الأراضي حتى يمكن للجمهور أن يطلع عليه واستكمال عملية التسجيل الرسمي في كافة أنحاء فلسطين (وهي العملية التي أوقفتها الحكومة الإسرائيلية في ١٩٦٧) يعتبر شرطاً ضرورياً لحل مشكلة الاستيلاء على الأراضي ومشكلة المستوطنات اليهودية، ويساعد في تحريك سوق الأراضي، بالإضافة إلى تهيئة أساس للضرائب المحلية.

وهناك ميل إلى نسيان دور الحكومة في توفير المعلومات، فالأهداف الوطنية لا تتحقق بمجرد إصدار القوانين، بل أيضاً بتقديم المشورة. ويشمل ذلك تقديم المشورة للبلديات ولأصحاب العقارات وللمستثمرين المحتملين بشأن الإجراءات والفرص والتصميم.

٢ ـ المستوى الإقليمي

تتمثل الأهداف الأساسية للتخطيط الإقليمي في تنظيم التطوير المتوقع على نطاق واسع، وتحديد مواقع البنية التحتية الأساسية والمشاريع الصناعية، وكذلك عمليات التطوير الحضري وآليات تنفيذها، وتحديد الأولويات الخاصة بالحماية.

وللغرض الثاني من هذه الأغراض أهمية خاصة، إذ سيكون من الضروري اتخاذ قرارات سياسية صعبة في حالة المناطق التي تخصص للتطوير المقبل. ولأسباب تتعلق بالاقتصاد والحفاظ على الموارد يكون من الأفضل إجراء تمييز واضح بين تلك المناطق وغيرها من أنحاء الريف المفتوح. إن الخطط الإقليمية هي الأداة المناسبة لاستكشاف الخيارات وإيجاد إطار للتطوير في البلدات والقرى.

ونظراً إلى حجم التطوير المتوقع في المستقبل سيكون من اللازم البحث في توسيع حدود البلديات وتعيين هيئات للتطوير تختص بتنفيذ المقترحات الإقليمية. وما كان يحدث في الماضي (وكان هذا هو المألوف أيضاً في بقية مناطق الشرق الأوسط) هو أن يجري اختيار مناطق معينة للتطوير الحضري لكونها داخل حدود البلدية، لا لكونها أكثر المواقع ملاءمة للتطوير.

أ ـ الحدود

قد يجري اختيار مناطق بسبب خصائصها (أو أنشطتها... الخ) أو بسبب اعتبارها محوراً لمركز حضري معين. وبموجب هذا المعيار الأخير قد تكون المناطق المناسبة للتخطيط هي غزة والخليل والقدس ونابلس. ويمكن تقسيم هذه الأخيرة أيضاً إلى نابلس وطولكرم وجنين. أما الأقاليم الأصغر حجماً منها، فلن تكون مناسبة.

هذا ويمكن اعتبار منطقة وادي الأردن اقليماً أيضاً بسبب خصائصه المميزة. وينبغي عند تعيين الحدود مراعاة وجهات النظر المحلية والأنماط التاريخية، ولا سيما إذا كانت المجالس الاقليمية سوف تشكل بالانتخاب.

ب ـ التوسع الحضري والبلدات الجديدة

من بين الخيارات النظرية الأربعة الواردة آنفاً هناك خياران يتفقان مع الاتجاهات الحالية، وهما: (١) التوسع في الأطراف و(٢) التكثيف. أما الخياران الآخران: أي (٣) البلدات الجديدة و(٤) التطوير على خط مستقيم، فيتطلبان استراتيجيا أكثر تحديداً لتوجيه التطوير نحو أشكال جديدة.

وسيكون التوسع في الأطراف والتكثيف من السياسات الملائمة في ظروف معينة. وسيتطلب الأمر اتخاذ قرار استراتيجي (على المستوى الاقليمي) حول ما إذا كان ينبغي الحفاظ على التفرقة الاجتماعية والبصرية والإدارية والتاريخية بين البلدات والقرى المتجاورة، أم ينبغي أن يسمح لها بالاندماج، وبالتالي التحول إلى مجموعة واحدة تزول فيها هوية البلدات الأصلية. وقد بدأ هذا يحدث في حالات متعددة، وحيثما يحدث الآن يكن من الأفضل أن يتم ذلك على أساس مخطط له، وقد يشمل تعيين مركز جديد. ومن الأمثلة على ذلك، المنطقة التي تضم البلدات الثلاث: بيت لحم وبيت ساحور وبيت جالا التي تضم في الوقت الحالي عدداً من السكان يبلغ نحو سبعين ألفاً يقيمون في منطقة يبلغ قطرها خمسة كيلومترات.

وسيكون من المؤسف أن يضيع النمط المميز للبلدات والقرى ضياعاً كلياً أو جزئياً. وربما تتبع سياسة لإبقاء بعض المناطق المختارة بلا تطوير، أي بتخصيص أحزمة خضراء، وذلك بعد تقييم قدرة كل بلدة على استيعاب المزيد من التوسع في الأطراف.

أما التكثيف، فيجب أن يتم بإملاء الفجوات في المناطق التي جرى التطوير فيها جزئياً، وذلك وفقاً لخطة ترمي إلى توفير المرافق اللازمة للمجتمع المحلي والمساحات الخالية. وقد كانت هناك أيضاً اتجاهات نحو زيادة الكثافة، ولا شك في أن الضغوط لزيادة الكثافة سوف تستمر (كما هو الحال في المناطق الأخرى من الوطن العربي)، وبخاصة حينما لا تتوافر الأراضي بالقدر اللازم للتطوير، فتأخذ أثمان الأراضي بالارتفاع. والوضع المثالي هو أن تتخذ القرارات المتعلقة بمستويات الكثافة التي يسمح بها (وبوضع حد أقصى لارتفاعات المباني) على أساس الاحتياجات الاجتماعية ومبادئ التصميم الحضري، وليس استجابة لضغوط المضاربة في أسعار المباني كما كان يحدث في الماضي.

والصعوبة الأساسية في إنشاء بلدات جديدة أنها تحتاج إلى استثمارات كبيرة في البداية، وربما تقوم بها الحكومة، قبل أن يتحقق منها أي عائد اقتصادي أو اجتماعي، ومن ثم فهناك مخاطرة في اتباع استراتيجيا لإنشاء بلدات جديدة. كما أنه ليس من السهل إنشاء هيئة للتطوير وضمان أن تكون مسؤولة أمام الجمهور. كما أن مسائل ملكية الأراضي وتحسينها ليست سهلة. غير أن كثيراً من هذه المشاكل ستنشأ أيضاً باختيار النماذج الأخرى للتطوير. وإن حجم التطوير، حتى إذا كان يقل بكثير عن المستويات التي نوقشت آنفاً، سيكون بدرجة تجعل من المحتم أن يكون إنشاء بلدات جديدة عنصراً أساسياً في الاستراتيجيا الفلسطينية لإعادة الإعمار.

ومن فوائد البلدات الجديدة ما يلي:

(١) بنية متوازنة (أي بين القوى العاملة وعدد الوظائف).

(٢) بيئة متناسقة (أي بوضع توجيهات متشددة للتطوير أو تحديد شكل معماري مميز).

(٣) الاستخدام الكفء للطرق والبنية التحتية التي تخطط لتلبية الاحتياجات المستقبلية.

(٤) الحد من الحاجة إلى الطاقة، والحد كذلك من التلوث.

(٥) توفير الأراضي والمرافق اللازمة للاحتياجات الصناعية المحددة، وبالتالي تشجيع القدرة التنافسية الاقتصادية.

إن هذه الفوائد كلها يمكن تحقيقها عن طريق اتباع استراتيجية إنشاء بلدات جديدة، وإن كان الأمر يتطلب من الناحية العملية التوصل إلى حلول وسط. يضاف إلى ذلك أنه

وإن كان التوازن ـ بالمعنى المستخدم أعلاه ـ مرغوباً فيه، فلن نكون واقعيين إذا توقعنا أن هذه البلدات الجديدة ستحقق «اكتفاء ذاتياً»، إذ لا مفر من أن يكون هناك حركة انتقال واسعة منها وإليها بسبب القرب الذي لا مناص منه من البلدات الأخرى، وبسبب زيادة التخصص في المهن والأنشطة التي ستميز النمو الصناعي المقبل في فلسطين، وهذه البلدات الجديدة ستكون مواقع مناسبة لإنشاء مرافق كبيرة جديدة يكون لها دور وتأثير على المستوى الوطني.

ومن السابق لأوانه الآن اقتراح مواقع للبلدات الجديدة. فقد يتم اختيار الموقع لبعضها للاستفادة من أحد الموارد المحلية أو من فرص معينة للتوظيف (مثل الزراعة المكثفة أو التعدين أو إنشاء مطار جديد). غير أن الجانب الأكبر من سكان البلدة الجديدة يجب أن تكون إقامتهم في عدد صغير نسبياً من بلدات يمكن أن تصبح في المستقبل كبيرة. والاعتبار الأساسي في وضع الخطط التفصيلية لهذه البلدات أنها يجب أن تكون مرنة من حيث العدد النهائي لسكانها، وعلى ذلك فإن التطوير الأولي يمكن أن يشمل حياً أو أكثر على أن ينشأ مركز المدينة في مرحلة تالية وبطريقة تسمح بالمزيد من التوسع. ومن معايير اختيار الموقع ما يلي:

(١) الخلو من العوائق الطوبوغرافية أو غيرها.

(٢) سهولة حيازة الأراضي، أو ربما توفير مصلحة لملاك الأرض في التطوير.

(٣) عدم حدوث تأثير ضار بصيانة الموارد أو بالأراضي الزراعية.

(٤) الحفاظ على التوازن الوطني في فرص التطوير، وكذلك على التوازن في الفرص المتاحة في الأقاليم المختلفة.

ولمفاهيم التطوير على خط مستقيم ميزتها، من الناحية النظرية، من حيث إنها توفر:

(١) وسائل مناسبة للنقل في كافة أنحاء المدينة اعتماداً على شبكة خطية بسيطة.

(٢) فرصة بلا حدود تقريباً للتوسع التدريجي.

وهناك تطوير من هذا النوع تم بغير تخطيط، أو على الأقل بغير قصد، في بعض أجزاء الضفة الغربية، كما في نابلس، حيث حددت العوامل الطوبوغرافية شكل المدينة، أو في الحالات التي صار فيها التخطيط على امتداد طريق مهم للنقل أو بالقرب منه، ولا سيما للنقل بين المدن. وهناك أمثلة عديدة لهذه الحالة الأخيرة، ولكن أهمها هو نشوء مدينة كبرى على خط مستقيم بين رام الله وبيت لحم (وتشمل القدس) على مسافة تبلغ ٣٠ كليومتراً تقريباً، بالإضافة إلى أنها قد تمتد قريباً مسافة ٣٠ كليومتراً أخرى إلى حلحول والخليل.

وهذا المثال ليس بأي حال نموذجاً لما ينبغي أن يحدث في المستقبل، نظراً إلى أنه ينطوي على إهدار كبير للأراضي بلا مراعاة تذكر لعوامل البيئة. وسيكون من الاعتبارات

المهمة في تخطيط الأشكال الخطية من التطوير في المستقبل مسألة وسائل الانتقال، فقد كان التخطيط حتى الآن بما في ذلك تخطيط الإسرائيليين لشبكة الطرق الجديدة، يتم على أساس مراعاة احتياجات السفر بالسيارات الخاصة، مع السماح للباصات بطبيعة الحال بالوصول إلى شبكة الطرق، ولكن دون أن يؤثر ذلك في التصميم تأثيراً كبيراً.

أما في البلدان المتقدمة، حيث كان هذا النحو من التفكير سائداً أيضاً في الماضي، فهناك اهتمام متزايد الآن لإعطاء الأولوية للنقل العام من أجل توفير بيئة مناسبة للعيش وإنقاص التلوث والحد من استخدام الطاقة. وعلى ذلك يمكن أن يكون الاهتمام الرئيسي في تخطيط أعمال التطوير على خط مستقيم هو الاعتماد في المستقبل على وسائل النقل العام بصورة أساسية.

إن من الممكن الجمع بين فوائد التطوير الخطي وفوائد التطوير في أطراف المدن. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق اختيار الاتجاهات المفضلة للنمو نحو الخارج، والتي تسمح بتطوير عضوي للبلدات القائمة مع فرصة التخطيط الشامل للتمشي مع وتيرة الطلب في السوق.

٣ ـ المستوى المحلي

يتوقف شكل الخطط وشمولها في المستوى «المحلي» على الأغراض التي يتوقع أن تخدمها هذه الخطط، وهي قد تشمل ما يلي:

أ ـ توفير أساس للبت في طلبات الترخيص بالبناء.

ب ـ التوجيه بشأن فرص التطوير وبشأن أنماطه المفضلة.

ج ـ تحديد الأولويات ووسائل الحفاظ على الموارد وتحسين البيئة.

د ـ إتاحة الفرصة لمشاركة المجتمع المحلي في وضع الخطط.

هـ ـ تحديد الأراضي لغرض استملاكها من قبل الحكومة أو لغرض إعادة تقسيمها قسراً.

و ـ تحديد المؤشرات التي ينبغي الالتزام بها بشأن التقسيمات الجديدة.

ز ـ تحديد المناطق التي لها الأولوية في التحسين المادي أو في توفير المرافق والبنية التحتية.

ح ـ تعيين الخطوات التي يتم بها التطوير.

إن هذه الأهداف التخطيطية يتفق كل منها مع الآخر، ويمكن من ناحية المبدأ أن تشملها خطة واحدة. وفي الماضي كان القصد من التخطيط وتطبيقه عملياً في الضفة الغربية وغزة يتركز على (أ) أعلاه، أي اعتبار الخطة وسيلة لاتخاذ القرار بشأن إصدار أو

عدم إصدار الترخيص بالتطوير (وإن كان التشريع قد وردت فيه إشارة إلى الصيانة الحضرية كما في (ج) أعلاه)؛، وعلى الشراء الإلزامي، أي الاستملاك كما في (هـ) أعلاه. وهناك خطة منفصلة لإعادة التقسيم، أي (و) أعلاه، ستقدم للمصادقة عليها.

وستكون هناك حاجة إلى الخطط المحلية حيثما يحتمل أن يحدث تغيير أو تطوير. ويشمل ذلك بالتأكيد المناطق الحضرية الحالية جميعها والمناطق الأخرى المقترحة في الخطط الإقليمية للتطوير الحضري الجديد، أي بعبارة أخرى، يشمل جزءاً كبيراً من فلسطين. يضاف إلى ذلك ضرورة توفير الإرشاد بقصد الاتجاه إلى السماح بالتغيير في أجزاء أخرى أو تشجيع هذا التغيير أوعدم تشجيعه، أي أن الأمر سوف يتعلق بجميع المساحة الباقية من فلسطين. ونظراً إلى أن الخطط الحالية لا تغطي غير مناطق محدودة، وإلى الضغوط القوية من أجل التطوير، والنقص في الأيدي العاملة، فقد بات من اللازم بذل جهد على نطاق واسع للغاية لتحديد أكثر الوسائل كفاءة للموافقة على خطة التطوير وتركيز الجهود في البداية على المجالات الأكثر إلحاحاً.

أما السياسات الخاصة بالمناطق التي لا يوجد فيها ضغط شديد (ومعظمها من المناطق الريفية)، فيمكن المباشرة بتنفيذها في خطط اقليمية على الأقل في المراحل الأولى. وقد يكون من المفيد أكثر زيادة الاهتمام بتوفير درجة من المرونة في الخطط بشأن ما يمكن السماح به من دون إهمال ضرورة الحفاظ على البيئة ومصالح الملاّك المجاورين. ويجب أن تكون الخطط المحلية واضحة في أهدافها أكثر مما كان عليه الحال في الماضي.

ويمكن أن تقرر الحكومة المركزية كثيراً من السياسات وأصناف المناطق في صورة مشورة تقدم للبلديات وغيرها من هيئات التخطيط التي يكون من حقها الأخذ بتلك المشورة أو تعديلها وإدراجها ضمن خططها. ومن شأن ذلك أن يعجل بوضع الخطط واعتمادها، وأن يسهل فهم الجمهور لها بشرط أن تستخدم تلك المشورة بمرونة وبتحسس لاحتياجات الوضع المحلي.

ومن المهم في هذا الصدد إعادة النظر في الأصناف التي ستبين في خريطة تقسيم المناطق، وهي التي لم تتغير خلال ستين عاماً إلا قليلاً. ومن أمثلة ذلك ما جرى عليه العمل من تحديد ثلاثة أصناف للكثافة السكانية. إن أي صنف يستخدم في هذه الخطط المحلية يجب أن يرتبط تحديده بالاحتياجات الاجتماعية وطلب السوق والأثر البيئي.

رابعاً: توصيات

١ ـ ملكية الأراضي ومدى توافرها

للأنماط الحالية لملكية الأراضي، وتطلعات أصحاب الأراضي، تأثير كبير في مدى توافرها. وهناك طائفة من الآراء بشأن الدور السليم للدولة في التأثير في التطوير الحضري، ولكن البنك الدولي توصل منذ سنة ١٩٧٢ إلى أنه «. . . من الواضح تماماً أن

القيمة السوقية لا تكون عادة أداة مناسبة لتخصيص الأراضي الحضرية»[٥]. وبالنظر إلى المشاكل القائمة في فلسطين (المشار إليها آنفاً)، وإلى حجم التطوير غير المسبوق والمتوقع في المستقبل القريب، فإن هناك فوائد كبيرة لتدخل الحكومة في عملية التطوير.

وتشمل الإمكانيات ما يلي:

أولاً: استيلاء الحكومة على مساحات واسعة من الأرض (أو على مواقع مختارة) المقرر تطويرها في المستقبل، ويستحسن أن يكون ذلك على أساس القيمة الاستعمالية الحالية، إما بالاتفاق الطوعي أو بقوة الشراء الإلزامي. وبعد ذلك تقوم الحكومة بتطوير الأراضي أو توفير الخدمات لها، وتسلمها لجهات محددة لاستخدامها أو تخصيصها لأنواع معينة من التطوير عن طريق البيع أو الإيجار إلى هيئات عامة أو خاصة، بأسعار تؤدي إلى إنقاص المضاربة بالأراضي في الأماكن الأخرى.

ثانياً: يمكن الاستفادة بدرجة أكبر من التشريع الحالي الذي يسمح بإعادة تقسيم الأراضي إلزامياً، أي تجميع الملكيات الحالية وإعادة توزيعها على أصحابها الأصليين بمساحات صالحة للتطوير. ويمكن الاحتفاظ بجزء منها للمنفعة العامة. وللحكومة دور في توفير المشورة للبلديات بشأن أفضل السبل التي تستخدمها استناداً إلى أمثلة ماضية مع العمل على تحسين مستويات التصميم وزيادة الثقة من جانب الجمهور وإنقاص الوقت الذي تستغرقه هذه العملية.

ثالثاً: يمكن فرض ضرائب أعلى بكثير على الأراضي الحالية، والتي تدخل في نطاق مناطق التطوير، وذلك لتثبيط المضاربة بالأراضي.

رابعاً: ينبغي إيجاد وسيلة لجعل تحسين قيمة الأراضي لصالح الجمهور العام وحاجاته. ففي الوقت الحالي تعود إلى المالك أية زيادة في قيمة الأراضي ناتجة من الزيادة العامة في الطلب على الأراضي أو بسبب مشاريع التطوير في المواقع القريبة. إن التشريع الحالي للتخطيط يسمح باسترداد شيء من الزيادة في قيمة الأرض، لكن يبدو أن ذلك لم يطبق عملياً في أي وقت.

خامساً: ينبغي للحكومة أن تشجع قيام سوق للأراضي يتسم بالكفاءة. ومما يساعد في ذلك تسجيل الأراضي، والسماح للأهالي بالاطلاع على السجل، وتنظيم مهنة التعامل في العقارات.

٢ ـ تنفيذ الخطة

لن تتوقف نوعية إعادة الإعمار في فلسطين على الخطط وحدها، بل على طريقة تنفيذها. وفي ما يلي بعض الخطوط الإرشادية بالنسبة إلى المستقبل:

---

(٥) World Bank, *Urbanisation Sector Working Paper* (Washington, DC: [The Bank], 1972).

أ ـ يجب إسناد مسؤوليات واضحة لأجهزة الحكم المحلي، وكذلك تخصيص الموارد اللازمة لأداء واجباتها ووضع الميزانيات مسبقاً. ويجب أن تكون الأولويات والاشتراطات التي تحددها الحكومة المركزية على أوضح صورة، على أن يتاح أكبر قدر من الحرية في العمل للبلديات وغيرها من الهيئات المحلية.

ب ـ ينبغي النظر في الحاجة إلى استيلاء السلطات العامة على الأراضي كإجراء سابق على التطوير الحضري، وفرض ضريبة على الزيادة في قيمة الأراضي.

ج ـ هناك حاجة إلى إعادة النظر في تشريعات تخطيط المدن حتى تصبح متلائمة مع الاحتياجات الراهنة. وينبغي زيادة الاهتمام بموضوع التشاور مع الجمهور كوسيلة لتحسين نوعية الخطط والحصول على تأييد الجمهور وإنقاص مجالات الفساد في أوساط الموظفين والممثلين المنتخبين.

د ـ ينبغي وضع ضوابط للتطوير وتنفيذها. وليس من المستغرب أن تكون ضوابط التخطيط مقترنة في ذهن الجمهور بالاحتلال الإسرائيلي. لكن انتهاء الاحتلال لا يجوز أن يعني انتهاء الضوابط، بل على العكس ينبغي النظر إليها على أنها ضرورية للمصلحة العامة، كما يجب تقوية وسائل تنفيذها.

هـ ـ يجب تطبيق وسائل سريعة، ولكنها منصفة، للنظر في خطط التنمية والتشاور بشأنها والموافقة عليها ونشرها.

و ـ إن بوسع الحكومة المركزية أن تضرب مثلاً لذلك بضمان التنسيق بين مشاريعها الإنمائية واتساق هذه المشاريع مع خطط وسياسات التطوير المتفق عليها.

ز ـ يجب أن تقوم الحكومة المركزية بإنشاء هيئات لإعادة الإعمار والمدن الجديدة تكلف بمشروعات إنمائية محددة. ويمكن الاعتماد في ذلك على قانون التخطيط، من حيث وضع الخطط وضوابط التطوير في المواقع المختارة. وينبغي تعزيز دور جمعيات الإسكان باعتبارها وسيلة لضمان مشاركة الجمهور العام وتطبيق اللامركزية في اتخاذ القرار بشأن الجهد الإنمائي الهائل المطلوب.

٣ ـــ مأسسة جهاز التخطيط في فلسطين

راسم خمايسي (*)

خلاصة

تتناول هذه الدراسة تطور قانون التنظيم والبناء وقانون جهاز التخطيط المعمول بهما حالياً في فلسطين، مستعرضة تكونهما وأهدافهما ونوع المخططات الهيكلية التي أعدت بموجبهما. ويعتبر قانون تنظيم البلدات والقرى والأبنية رقم ٧٩ لعام ١٩٦٦ الأردني الأساس القانوني لعملية التخطيط وبناء المؤسسة التخطيطية في الضفة الغربية. أما في قطاع غزة، فإن التخطيط يعتمد على مراسيم شرعت في عهد الإدارة المصرية. وفي كلا المنطقتين يعتبر قانون تنظيم البلدات لسنة ١٩٣٦ هو الذي يحكم عملية التخطيط.

وبعد الاحتلال الإسرائيلي عام ١٩٦٧ جرى تعديل هذه القوانين وتغيير في مؤسسة التخطيط، وذلك لخدمة السياسات الإسرائيلية التي كانت ترمي إلى السيطرة على الموارد، وإلى تسهيل إقامة مستوطنات إسرائيلية، وفي الوقت عينه إعاقة تطور الفلسطينيين، وعدم إشراكهم في العملية التخطيطية وفي أجهزة التخطيط بشكل فعال. وقد ركزت هذه التعديلات الإسرائيلية على الناحية المادية من التخطيط لا على إقامة مؤسسات تخطيط تلائم الحاجات الحقيقية للفلسطينيين.

سنحاول في هذه الدراسة بيان أهمية جهاز التخطيط في فلسطين، مقترحين إعادة النظر في القوانين والأنظمة المعمول بها، وإعادة هيكلة أجهزة التخطيط الحالية مؤكدين على أهمية دور الإدارة في عملية التخطيط.

ينبغي وضع مبادئ مرشدة لعملية استعمال الأراضي في فلسطين من خلال إعداد مخططات هيكلية بديلة تتجانس مع المصلحة الفلسطينية. كما أننا سنحاول مناقشة الحاجة إلى أجهزة تخطيط جديدة وإلى نظام قانوني يتناول التخطيط الاستراتيجي إضافة إلى

(*) عضو مركز التخطيط الاستراتيجي والبلديات العربية، كفرقانا.

التخطيط المادي. وسيجري التأكيد على أهمية مراحل التخطيط ومستوياته، وعلى الحاجة إلى تفويض الصلاحيات والمسؤوليات لمنع التكرار في العمل الذي يؤدي إلى هدر الموارد المحدودة أو إعاقة عملية التطوير.

من الجدير بالذكر أن الدراسة تعرض بإيجاز المبادئ والأسس التي يجب أن تقوم عليها مؤسسة التخطيط الفلسطينية من وجهة نظر المخطط، مع التأكيد على الحاجة إلى إقامة طاقم متخصص ومتنوع لترجمة هذه المبادئ إلى نظام أو قانون أو مبدأ يسترشد به ويطبق في فلسطين أسوة بما هو معمول به في دول أخرى، والتأكيد كذلك على أهمية الاستفادة من دروس الآخرين وتجاربهم التي تلائم فلسطين.

مقدمة

خلال فترة الاحتلال التي امتدت إلى ما يزيد على ثمانية وعشرين عاماً، فرض الإسرائيليون قيوداً وعقبات لاستخدام قوانين الإنشاءات وآليات التخطيط لغرض الحد من التطور العمراني الفلسطيني، في حين أتاحوا الفرص لتطوير المستوطنات اليهودية في الأراضي المحتلة، وعلى الرغم من هذا فإننا نجد أن البلدات والقرى الفلسطينية قد تطورت وزاد عدد سكانها وامتدت مساحتها المبنية من دون تخطيط مسبق بالنسبة إلى معظمها.

ومع بوادر الحل السياسي والذي يرافقه سيادة فلسطينية على الأراضي المحتلة، فمن المتوقع حدوث توسع حضري كبير، وخصوصاً عند توفر المزيد من الموارد وعند تطوير مشاريع جديدة داخل الكيان الفلسطيني. إن هذه الطفرة العمرانية والاقتصادية المتوقعة، رافقها عودة فلسطينيين إلى دولتهم. إن قيادة هذه الدولة مسؤولة عن إيجاد حلول للإسكان وخلق فرص عمل للسكان وتوفير بنية تحتية وخدماتية لهم. وهذا يعني زيادة الطلب على الموارد، وخصوصاً الأرض مما يتطلب تنظيماً عقلانياً لاستعمالات الأراضي وتخطيطاً سليماً لها.

إن المساحة الصغيرة للكيان الفلسطيني وخصائصه الفيزيوغرافية والمناخية، إضافة إلى الزيادة المطردة في عدد السكان، تفرض على متخذي قرار التطوير الحيزي وضع الخطط للتطوير الحضري وإقامة المؤسسات التخطيطية التي تقوم بتوجيه وترشيد استعمالات الأراضي، أخذاً بالاعتبار الواقع الموضوعي الفلسطيني.

والسؤال الذي يُطرح هو: هل أن جهاز التنظيم الحالي على استعداد للتعامل مع المتطلبات والحاجات الفلسطينية، وهل تستطيع الهياكل الحالية أن تسد نواقص الدولة الجديدة بشكل لا يعيق التطوير العمراني المطلوب؟ إن أجهزة التنظيم الحالية قد عدلت بأوامر عسكرية لخدمة أهداف الاحتلال والاستيطان اليهودي في فلسطين، لذلك فمن الصعب التصور بأن هذه الأجهزة التنظيمية والهيكلية تستطيع أن تستجيب لحاجات الدولة في الحاضر والمستقبل.

لذلك، فإن هدف هذه الدراسة استعراض واقع مؤسسات التنظيم العاملة في الأراضي المحتلة حالياً، مع التركيز على منطقة الضفة الفلسطينية الغربية، وكذلك فحص مميزات المخططات الهيكلية الحالية، ومناقشة تطور مؤسسة التخطيط والمخططات الهيكلية الحالية، وفحص مدى استجابتها للأهداف الفلسطينية. بعد ذلك سنحاول عرض اقتراح للتعديل في مؤسسة التنظيم الفلسطينية، وآلية لإعداد المخططات الهيكلية لكي تستطيع هذه المؤسسات والمخططات المساهمة في دفع عملية التنمية وزيادة استقلالية الكيان الفلسطيني، موفرين للموارد والجهد.

في بداية الدراسة سوف أستعرض تطور التخطيط في فلسطين وتأسيس أجهزة التخطيط وفوائد التخطيط الخاص باستعمالات الأراضي في خلال فترة الانتداب، ثم أستعرض التعديلات الأردنية لمؤسسة التخطيط والتغيرات التي أحدثها الاحتلال الإسرائيلي. إن هذا الاستعراض سيمكننا من الحكم على مدى صلاحية ذلك للمستقبل، وكيف يمكننا الانتفاع من تجربتنا الماضية ومن تجارب الآخرين في العالم عند إقامتنا لهيئة التخطيط في دولة فلسطين.

ستشمل الدراسة كذلك مبادئ التخطيط الهيكلي على مستويات مختلفة آخذين بعين الاعتبار الحكومة المحلية كآلية إضافية للتخطيط الحضري. إننا نقصد بالتخطيط التخطيط الحيزي المقنن، وهذا لا يعني تجاهل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية للتخطيط.

أولاً: التخطيط الحيزي المقنن في فلسطين

بدأ تشريع تخطيط المدن في فلسطين منذ أواخر العهد العثماني عندما سن قانون الولايات والبلدات في سنة ١٨٧٧. فقد أقر نظام الترخيص بالبناء في المدن، كما وضعت قواعد لاستملاك الأرض لغرض تشييد الطرق وللتطوير الاقليمي. وفرض هذا القانون ضرائب تجبى من أولئك الذين ترتفع قيمة أراضيهم بعد إنشاء طريق جديد. إن بعض جوانب هذا القانون ما زال معمولاً به في الأراضي الفلسطينية حتى اليوم، ولكن غياب المؤسسات جعل تطبيقه الصحيح محدوداً، مما أدى إلى استخدامه كوسيلة للحصول على عائدات مالية للسلطات المركزية والمحلية[(١)]. وشدد التخطيط في الحكم العثماني على النواحي المادية، مثل الطرق والمباني، خصوصاً في المدن، ولم يأخذ بعين الاعتبار النواحي الاقتصادية والاجتماعية.

وعند دخول القوات البريطانية القدس، أصدر الانكليز أمراً عسكرياً بتاريخ ٩/ ١٩١٧/١٢ يمنع البناء في منطقة تغطي ٧٥ متراً حول القدس، ويمنع كذلك البناء داخل سور القدس، وذلك من أجل الحفاظ على طابع المدينة القديمة. هذا وبدأ خلال السنتين

(١) William Hannah McLean, *Regional and Town Planning in Principle and Practice* (London: C. Lockwood and Son, 1930).

الأولين من الاحتلال البريطاني إعداد مخطات هيكلية لمدن مثل حيفا والقدس[٢]. وأعدت سلطات الاحتلال البريطاني تشريعاً جديداً لتخطيط المدن يعتمد على التجربة التي بدأت تتطور في بريطانيا خلال العقد الأول من القرن العشرين، حيث ظهر مصطلح «تخطيط المدن» أول مرة عام ١٩٠٦[٣].

ثم تأسس تخطيط المدن كنظام في بريطانيا عام ١٩٠٩، وذلك لتخطيط الأحياز والمناطق لحل مشاكل حضرية وبيئية واجتماعية خلقتها الثورة الصناعية والتغيرات البنيوية في المجتمع البريطاني. وقد نقذ البريطانيون تخطيط المدن في أراضي الهند ونيجيريا وماليزيا التي كانت تحت انتدابهم[٤]. وكانت فلسطين من بين المناطق التي طبق فيها تخطيط المدن. وعند تحويل الحكم العسكري البريطاني إلى حكم مدني عام ١٩٢٢ أقرت قوانين تخطيط المدن، لكنها كانت تسري على المدن فقط. وبموجب ذلك شرع بإعداد مخططات للبناء مع تخطيط للأحياز في المدن الفلسطينية، كالقدس وحيفا ويافا ونابلس وبئر السبع وغزة... الخ. وتم إقرار مخططات للإنشاءات وترخيص للمباني ولشق الطرق، وجرى تنظيم ذلك على المستويين المحلي والمركزي.

وبقي مرسوم تنظيم المدن ساري المفعول حتى عام ١٩٣٦ عندما أقر نظام جديد أضاف المستوى الاقليمي إلى المستويين المحلي والمركزي. ومنذ امتداد الانتداب البريطاني على فلسطين والأردن جرى تغيير نظام تخطيط المدن في بريطانيا الصادر في عام ١٩٣٢ إلى نظام التخطيط لعام ١٩٣٦، الذي تم إقراره في فلسطين ليكون أساساً قانونياً لبناء مؤسسات التخطيط حتى صدور القانون رقم ٣١ لعام ١٩٥٥ لتخطيط المدن والإنشاءات في الضفة الغربية.

بموجب أمر تخطيط المدن لعام ١٩٣٦ تم تقسيم فلسطين إلى ست مناطق، فشرع كل منها بإعداد مخططات إقليمية في عام ١٩٣٧؛ وفي عام ١٩٤٢ بدأ الاستشاري لتخطيط المدن والمندوب السامي يصادق على الخطط.

تكونت مؤسسة التخطيط بموجب أمر تنظيم المدن لعام ١٩٣٦ من ثلاثة مستويات:

---

(٢) B. Hyman, «British Planners in Palestine, 1918-1936,» (Ph. D. Thesis, London, London School of Economics, 1994).

(٣) Gordon Emanuel Cherry, *The Evolution of British Town Planning: A History of Town Planning in the United Kingdom during the 20th Century and of the Royal Town Planning Institute, 1914-74* (Leighton Buzzard: L. Hill, 1974), p. 31.

(٤) H. McCoulrey, «The English Model of Planning Legislation in Developing Countries,» *Third World Planning Review*, vol. 10, no. 4 (1988), pp. 371-387, and R. Home, «Transferring British Planning Law to the Colonies,» *Third World Planning Review*, vol. 15, no. 4 (1993), pp. 397-410.

اللجان المحلية في المدن، واللجان الاقليمية المسؤولة عن التخطيط والتصديق على مخططات الاقليم، والمستوى المركزي الذي يشمل استشاري تخطيط المدن والمندوب السامي بصفته السلطة العليا المسؤولة عن الانتداب في فلسطين. كان مكتب الاستشاري لتخطيط المدن (برئاسة المعمار هنري كندل منذ عام ١٩٣٥ إلى عام ١٩٤٨) هو الذي يقوم بإعداد مخططات اقليمية ومحلية، وكذلك بالتصديق عليها.

قد تكون مؤسسات التخطيط في تلك الفترة موزعة المواقع، ولكنها كانت مركزية الأداء. وكانت سلطة استشاري تخطيط المدن كبيرة في وضع الخطط وتصديقها وتعديلها. وكانت الخطط قد وضعت للأقاليم الفلسطينية كلها، وصدق على الخطط لمعظم البلدات الفلسطينية، كما جرى إعداد خطط بناء لـ ٢٥ قرية فلسطينية من بين ٩٠٠ قرية فلسطينية(٥).

إن فحص أهداف المخططات الهيكلية الاقليمية والمحلية ومضامينها، والتي أعدت في فترة الانتداب وما زال بعضها ساري المفعول حتى الآن في فلسطين يتبين أن القصد منها هو تقييد البناء العربي والسيطرة عليه، بالإضافة إلى سيطرة عملية التطوير عموماً. ويمكن أن نوجز هذه المقاصد بالنقاط التالية:

١ ـ وضع أساس قانوني لتنظيم المدن والقرى في أرجاء فلسطين كافة.

٢ ـ منع استخدام الأراضي والبناء إذا كان ذلك بلا تخطيط، ومنع البناء الشريطي على امتداد الطرق الرئيسية في القرى وخارج مناطق المدن، وكذلك منع الإنشاءات المكثفة على امتداد الطرق الموصلة إلى المدن.

٣ ـ الحفاظ على المواقع التاريخية والطبيعية والمناطق ذات المناظر الطبيعية الخاصة (بما في ذلك المناطق الساحلية).

٤ ـ الحفاظ على الأراضي الزراعية وتحديد امتداد المنطقة المبنية.

٥ ـ رفع المستوى البيئي الخاص بالمكان، وذلك بتنظيم استعمالات الأراضي وجعلها مناطق ثانوية ووضع قواعد ونظم ومعايير لكل منطقة بناء.

جرى تقسيم استعمالات الأراضي في كل منطقة إلى أربعة أنماط من الاستعمال: منطقة بناء وتطوير، منطقة زراعية، منطقة ساحلية، ومنطقة محميات طبيعية. ولقد شملت المخططات نظماً وأوامر لإصدار رخص البناء مع تحديد الأمور التالية كأساس لعملية الترخيص: مساحة الموقع، نسبة البناء، ارتفاع المباني، خط الارتداد. ان هذا كله قد أثر في مناطق التطوير والإنشاءات والمناطق الزراعية حيث سمح البناء فيها بكثافة مختلفة.

---

(٥) أ. ليدوت، «المخططات الهيكلية الاقليمية في فترة الانتداب كشباك لعملية التخطيط في أرض إسرائيل،» (رسالة ماجستير، القدس، الجامعة العبرية، قسم الجغرافيا، ١٩٧٧). (بالعبرية).

لقد أعدت هذه المخططات على أساس مفاهيم «مستوردة» قادها الاستشاري لتخطيط المدن، وهذه المفاهيم تطورت في مجتمع صناعي كبريطانيا. وقام الانتداب البريطاني في فلسطين بنقلها وتطبيقها من خلال سيطرته على الحيّز وتوليه إصدار تراخيص البناء، إذ كان المجتمع الفلسطيني في معظمه زراعياً وقروياً يتطور ببطء نسبياً. ويعمل على أساس مفاهيم ريفية تنبع من قيمه وأعرافه. إن هذا يحد من تأثير التخطيط الاقليمي في القرى باستثناء شق الطرق، أما في المدن فتم إعداد مخططات محلية والتصديق عليها، وجرى تنفيذها بواسطة أجهزة البلدية التي أصبحت لجان تنظيم محلية مسؤولة عن إصدار الرخص والتخطيط والرقابة، وكذلك عن التطوير الحيّزي في منطقة المدينة.

إن التخطيط الهيكلي الاقليمي وأمر تنظيم المدن لسنة ١٩٣٦ وضعا الأسس لعملية التخطيط ولاستعمالات الأراضي ولجهاز التخطيط في فلسطين، على الرغم من محدودية التنفيذ. أما طبيعة عملية التخطيط وأسلوبها، وهو التخطيط الذي كان يهدف إلى تنظيم استعمالات الأراضي والرقابة عليها والتعليمات لتطبيقها، إضافة إلى بناء مؤسسة لتنفيذ الخطط وتطبيق القوانين، فلا تؤدي إلا إلى المركزية.

عند انتهاء الانتداب البريطاني في عام ١٩٤٨ جرى تقسيم فلسطين وقيام إسرائيل في جزء منها. أما الجزء الآخر، وهو الضفة الغربية، فقد ضُم إلى الأردن، ووضع قطاع غزة تحت الإدارة المصرية. وأما في ما يتعلق بعملية التخطيط، فقد بقيت المخططات الهيكلية الانتدابية سارية المفعول. وخلال الفترة الأردنية تم إقرار القانون رقم (٣١) لعام ١٩٥٥، وهو قانون تخطيط المدن والقرى والإنشاءات، الذي لم يختلف كثيراً عن أمر عام ١٩٣٦. وبعد ذلك تم إقرار قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (٧٩) لعام ١٩٦٦ الذي عهد إلى المملكة الأردنية سلطة تخطيط كاملة للضفة الغربية. أما في قطاع غزة فقد ظل النظام البريطاني ساري المفعول.

لم تقم السلطات الأردنية بتعديل نظام التخطيط الذي وضعه الانتداب البريطاني. ولم يتجاوز عملها غير إعداد مخططات هيكلية لبعض المدن والرقابة على الإنشاءات، كما لم تعدّ مخططات للقرى، باستثناء حالات قليلة، مثل قرية الطيبة قرب رام الله.

إن المخططات الهيكلية التي أعدت لبعض المدن في الضفة الغربية في الفترة الأردنية لم تأخذ في الحسبان الاحتياجات والتطورات الديمغرافية والمتطلبات الاجتماعية والاقتصادية المستقبلية للسكان[٦]. فهذه المخططات أعدت على منوال ما جرى في عهد الانتداب، فحدّت كثيراً من التطوير الحضري في المدن، كما أنها لم تخصص الأراضي الكافية للمباني العامة والفعاليات الاقتصادية، فحدّت بذلك من التطوير الاقتصادي

---

(٦) علي الجرباوي ورامي عبد الهادي، «مخططات «التنظيم» الإسرائيلية: الأداة الكامنة لدمج الأراضي الفلسطينية المحتلة في إسرائيل،» *مجلة الدراسات الفلسطينية*، العدد ٢ (ربيع ١٩٩٠)، ص ٢٢ - ٥٨.

والصناعي فيها. هذا وقد تجاهلت شبكة الطرق المخططة الاحتياجات المستقبلية وزيادة عدد السيارات، مما أدى إلى تطور شبكة طرق غير متوافقة مع احتياجات السكان، فنتج من ذلك أزمات مرور تعانيها اليوم مراكز المدن الفلسطينية على رغم حجمها الصغير نسبياً ومستوى الحياة المنخفض نسبياً فيها.

أما من حيث سلطات تخطيط المدن ومؤسساته، فقد وضع القانون رقم (٧٩) لعام ١٩٦٦ ثلاثة مستويات من السلطة: **مستوى قطري** ممثل بمجلس التخطيط الأعلى ودائرة التخطيط المركزي للمدن والقرى في عمان، و**مستوى إقليمي** ممثل بإقامة لجان الإنشاءات في الأقاليم والمدن والقرى، و**مستوى مناطقي**، ممثل بتشكيل لجان محلية لتنظيم المدن والمناطق والتي تقرر من قبل الوزير وتصادق عليها الدائرة المركزية بصفتها لجنة محلية. كما أتاح القانون إقامة لجان مشتركة ولجان محلية وإقليمية[٧]، ومنح الوزير صلاحيات لمنح بعض المجالس القروية سلطات لجان التخطيط المحلية.

وقد نص القانون على أن تمثل في اللجان الهيئات العامة السياسية والمهنية، وفق التسلسل الهرمي في المسؤوليات والصلاحيات. واتجه القانون نحو تركيز السلطة بيد الوزير. وقد كان لهذا أثر خاص في التخطيط والتطوير في الأراضي الفلسطينية بعد احتلالها من قبل إسرائيل في عام ١٩٦٧.

إن الفترة الأردنية لم يواكبها تطوير ملحوظ في حقل التخطيط والبناء، ولعل مرد ذلك إلى حجم التطور المحدود في المجتمع الفلسطيني نتيجة للهجرة الكبيرة من القرى والمدن الفلسطينية إلى الخارج، يضاف إلى ذلك أن الاهتمام بالضفة الشرقية من نهر الأردن كان له الأولوية على الضفة الغربية، كما أن الوعي العام بأهمية التخطيط كان محدوداً لدى الناس والمسؤولين، ولم تقم الدولة بإعداد مخططات هيكلية للمدن والأرياف، مما أبقى المخططات التي وضعت في عهد الانتداب سارية المفعول، الأمر الذي استغلته السلطات الإسرائيلية بعد الاحتلال كأساس لإصدار رخص البناء.

في خلال الفترة الأردنية كلها ظل القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦، الذي صدر بموجب أمر تخطيط المدن لسنة ١٩٣٦، ساري المفعول. وبموجب هذا القانون بدأت البلديات بإعداد مخططات لتخطيط المدن مثل رام الله والبيرة ونابلس وجنين وطولكرم. وحلت هذه الخطط محل مخططات التخطيط التي وضعت خلال الانتداب.

ثانياً: التخطيط في ظل الاحتلال الإسرائيلي

في زمن الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة كانت معظم القرى وعدد من المدن تفتقر إلى مخططات هيكلية مصدقة. كما أن الاحتلال الإسرائيلي عام ١٩٦٧ جاء

---

(٧) المملكة الأردنية الهاشمية، «قانون مؤقت رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦، قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية،» (عمان: ١٩٨٠).

بعد عام واحد من إقرار قانون تعديل القانون رقم (٧٩) لعام ١٩٦٦. ولم تكن هناك سلطات مؤسسية للتخطيط ذات تقاليد عريقة، وهذا يعني أن الأراضي المحتلة كانت «مكشوفة»، أي غير مشمولة بالتخطيط، وبالتالي سهل ذلك للسلطات الإسرائيلية تعديل القوانين والأنظمة ذات العلاقة لخدمة مصالحها مستغلة التغيرات القانونية والمركزية في القانون الأردني لإطلاق يدها في السيطرة على استعمالات الأراضي ومنح تراخيص البناء للفلسطينيين.

استمرت حتى عام ١٩٧١ عملية ترخيص البناء بموجب القوانين الأردنية والمخططات التي وضعت في عهد الانتداب. ولعل متخذي القرار الإسرائيليين لم يتوقعوا دوام الاحتلال، لذلك كان تدخلهم لتغيير الأساس القانوني وآليات التخطيط محدوداً. وقد تركز عمل السلطات الإسرائيلية على النواحي الأمنية والسيطرة على عمليات البناء من خلال الجيش. وجاء التغير الكبير في عام ١٩٧١، مع إصدار الأمر العسكري رقم (٤١٨) الذي وضع الأسس لسلطات التخطيط في عهد الاحتلال الإسرائيلي، وصار هذا الأمر العسكري معروفاً باسم «مرسوم تنظيم المدن والقرى والأبنية في الضفة الغربية». هذا الأمر ألغى المستوى المناطقي للتنظيم والبناء ونقل السلطة إلى مجلس التخطيط الأعلى الذي أسس في الضفة الغربية وقطاع غزة. وخولت صلاحيات الوزير الواسعة التي منحها له القانون الأردني إلى «المسؤول»، وهو الذي يعينه قائد المنطقة العسكري. كما حل هذا الأمر العسكري لجان التخطيط في المجالس القروية وشكل في ما بعد ست لجان تنظيم إقليمية وقروية في الضفة الغربية ولجنتين في قطاع غزة. كذلك أعطى هذا الأمر صلاحية تعيين أعضاء مجلس التخطيط الأعلى واللجان الاقليمية القروية لقائد المنطقة، على أن يشكل مجلس التخطيط الأعلى لجاناً خاصة كما يراه ضرورياً. وما إن صدر هذا الأمر العسكري وجرى العمل به حتى سلب من الفلسطينيين الصلاحيات والمسؤوليات في مؤسسات التنظيم والتخطيط العائدة لهم، وبقي تمثيلهم شكلياً على مستوى اللجان الاقليمية والقروية أو اللجان المنبثقة عن مجلس التخطيط الأعلى. وقد قام المسؤول بتشكيل المجلس وتعيين أعضائه من اليهود من دون تمثيل فلسطيني مخالفاً بذلك القانون والأعراف والقوانين الدولية.

إن الأمر العسكري رقم (٤١٨) أعاد إنشاء مؤسسات التخطيط على المستويين المركزي والمحلي إلى سابق عهدها قبل إصدار أنظمة تخطيط المدن في عام ١٩٣٦، فأصبحت مؤسسة التخطيط مركزية، إذ كان المستوى المحلي والقروي والمديني ضعيفاً، وتحت السيطرة المباشرة لمجلس دائرة التخطيط المركزي أو مديرها ومعاونيه، وكلهم من الموظفين اليهود. وقد سيطر هؤلاء الموظفون اليهود على أجهزة التخطيط وعلى عملية البناء، وكذلك على تقرير سياسة استعمالات الأراضي، والمبادرة لإعداد المخططات الهيكلية في ما بعد. إن هذه السيطرة التامة جعلت من القانون المعمول به آلية ناجعة للحد من النمو الحضري الفلسطيني، وإعاقة عملية البناء برفض منح رخص البناء، وتقليل مساحات الأراضي المخصصة للمشاريع الصناعية والاقتصادية، مما حرم المدن

والقرى من اقتصاد فاعل. لقد أصبح التخطيط أداة بيد الحكم العسكري لمنع توسع البناء الفلسطيني، وإبقاء مساحات شاسعة من الأراضي للاستيطان اليهودي في الأراضي المحتلة، وكذلك ضمها[8].

ومما زاد في التأثير السلبي لهذا التخطيط استخدام سلطات الاحتلال الإسرائيلية المخططات الهيكلية الانتدابية والقانون الأردني بشكل انتقائي بما يتناسب مع المصالح الإسرائيلية إن المادة السابعة من الأمر العسكري رقم (٤١٨) منحت صلاحيات خاصة للمسؤول المعين من قبل قائد المنطقة؛ لقد منح صلاحية «مطلقة»، حيث جاء في القانون أنه يجوز للمجلس على الرغم مما ورد في المادة (٥) أن يقوم بما يلي:

١ ـ أن يعدل أو يلغي أو يعطل لمدة معينة أي تصميم أو رخصة.

٢ ـ أن يتولى أي صلاحية مخولة لأي لجنة من اللجان المذكورة في المادتين (٢) و(٥) (لجان اقليمية أو قروية أو بلديات).

٣ ـ أن يصدر أي رخصة تمنحها لجنة من اللجان المذكورة في المواد (٢) و(٣) و(٥) وأن يعدل أو يلغي أية رخصة (من خلال قائد المنطقة).

٤ ـ أن يعفي أي شخص من الحصول على رخصة تصدر بموجب القانون (انظر الأمر العسكري رقم (٤١٨)، ١٩٧١).

إن قائد المنطقة هو الذي يعين أعضاء المجلس، خلافاً لما جاء في القانون الأردني لسنة ١٩٦٦ الذي بقي ساري المفعول حتى بعد الاحتلال وأقر به الأمر العسكري رقم (٤١٨) في المادتين (١) و(٥) في ما يتعلق بالصلاحيات المخولة للجان التنظيم المحلية في البلديات، وبذلك أقيمت مؤسسات التخطيط لتتلاءم مع المصالح الإسرائيلية.

إن تركيبة المجلس واللجان المنبثقة منه جعلته أداة طيعة لتنفيذ السياسة الإسرائيلية التي تسعى إلى السيطرة على الأراضي الفلسطينية المحتلة، والحد من الامتداد الحضري الفلسطيني، وزيادة اعتماد الاقتصاد الفلسطيني على إسرائيل. لقد منع الفلسطينيون من المشاركة في عملية اتخاذ القرار الخاص بتطوير حيّزهم[9]. وعلى نقيض ذلك، فتح باب التطوير التخطيط والتوجيه أمام الاستيطان اليهودي في الأراضي المحتلة. حتى ان هذا

---

(٨) رجا شحاده، **قانون المحتل: إسرائيل والضفة الغربية**، ترجمة محمود زايد (بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية؛ الكويت: جامعة الكويت، ١٩٩٠).

(٩) الجرباوي وعبد الهادي، «مخططات «التنظيم» الإسرائيلية: الأداة الكامنة لدمج الأراضي الفلسطينية المحتلة في إسرائيل»؛ راسم خمايسي، **سياسة التخطيط الإسرائيلية وهدم المباني في الضفة الغربية** (القدس: الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية، ١٩٨٩)، و Anthony Coon, *Town Planning under Military Occupation: An Examination of the Law and Practice of Town Planning in the Occupied West Bank* (Aldershot, Hants, UK: Dartmouth Publishing Company, 1992).

الاستيطان كان في بعض الأحيان يعفي من الحصول على رخصة بناء أو إعداد نموذج هيكلي، إذ إن من صلاحية المسؤول بموجب الأمر العسكري رقم (٤١٨) الإعفاء من الحصول على الرخصة. أما في ما يتعلق بالفلسطينيين، فقد أصبح الحصول على رخصة بناء من الأمور الشاقة والمكلفة، إذ تمر بمراحل كثيرة تتطلب تخويلاً من مؤسسات ودوائر عديدة (الآثار، حارس أملاك الغائبين، الحاكم العسكري، لجنة المعلومات، دائرة الضريبة، وموظفي الإيرادات الداخلية... الخ)[١٠]. إن هذا دفع بعض الفلسطينيين إلى البناء من دون ترخيص لصعوبة الحصول على الرخصة، وكان مصير هذه البيوت الهدم في كثير من الحالات. أما بعض الآخرين، فقد فضلوا عدم امتلاك بيوت نظراً إلى الصعوبة المذكورة.

من الأمور التي ساهمت في الحد من الترخيص للبناء عدم وجود مخططات هيكلية محلية للمدن والقرى الفلسطينية. وعليه، فإن الأساس القانوني الذي استخدم لإصدار الرخص ارتكز على أنظمة التخطيط الاقليمية الانتدابية التي لم تكن تتناسب مع حاجة الفلسطينيين حتى في الأربعينيات عندما كانت الحاجة إلى التطوير والبناء ضئيلة جداً، فما بالك بسنوات السبعينيات. إن عدم وجود مخططات هيكلية لبعض المدن، والافتقار إلى التوسع الحضري في مدن أخرى أعطى السلطات المسيطر عليها من قبل اليهود أداة عملية لعدم منح الرخص، وربط ذلك بعدم وجود مخطط هيكلي يسمح بإصدار رخصة بناء أو شق طريق أو إقامة مدرسة (انظر القانون الأردني رقم (٧٩)، الفصل الرابع، المادة (٣٤)). هذا وزاد عدد السكان الفلسطينيين، فزادت احتياجاتهم للسكن والخدمات والفعاليات الاقتصادية والبنية التحتية، إلا أن رخصة البناء والتخطيط استخدمت فنياً لمنع توفير هذه الاحتياجات الضرورية.

وعند فحص القانون الأردني الذي ما زال الأساس للتنظيم في الأراضي المحتلة نجد أن مسؤولية إعداد المخططات الهيكلية الإقليمية والمحلية تقع على اللجان المحلية واللجنة الاقليمية، وعند عدم وجود هذه اللجنة تقع المسؤولية على المجلس (انظر القانون الأردني رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦، الفصل الثالث، المواد ١٤ ـ ٢٣). وهذا يعني أن سلطات الاحتلال لم تقم بواجبها تجاه المواطنين (في الأراضي كما تقضي العهود والمواثيق الدولية)[١١]، إذ إن هذه السلطات أقامت مخططات هيكلية محلية ترمي إلى تقليل العمران الفلسطيني إلى أقل مساحة ممكنة، في حين أبقت مباني كثيرة خارج المخططات الهيكلية المقامة.

---

(١٠) راسم خمايسي، **سياسة التخطيط الإسرائيلية وهدم المباني في الضفة الغربية في ظل الانتفاضة** (كفركنا: مركز التخطيط والدراسات، ١٩٩٠)، و Coon, Ibid.

(١١) C. Greenwood, *The Administration of Occupied Territory in International Law* (Ramallah: Al-Haq, 1988), p. 8.

إن سلطات الاحتلال الإسرائيلي ألغت المستوى الاقليمي ومستوى المناطق من مؤسسة التخطيط، ربما على اعتبار أن كلاً من قطاع غزة والضفة الغربية هو منطقة من مناطق إسرائيل، على الرغم من أنهما محتلتان، واعتبرت مجلس التخطيط الأعلى فيهما لجنة مناطق، وأسندت إليها الصلاحية التامة والمسؤولية المطلقة للتنظيم والبناء.

أما على المستوى المحلي، فلم تقم سلطات الاحتلال الإسرائيلي بتحويل أي مجلس قروي إلى بلدية لكي تتولى صلاحيات ومسؤوليات اللجنة المحلية. كذلك لم تقم بتعيين مجلس قروي جديد إلا ما كان قد شكل في الفترة الأردنية. وبذلك جمدت سلطات الاحتلال توسيع الحكم المحلي وقلصت مسؤولياته وسلبت صلاحياته بشأن التنظيم والبناء. بيد أن السلطات الإسرائيلية أقامت هيئات باسم «لجان تخطيط القرى» لكل منطقة تمتد صلاحياتها إلى خارج حدود المدن. وهكذا اعتبرت نابلس منطقة تنظيم محلية تابعة للجنة تنظيم اقليمية قروية واحدة، وغدت بيت لحم وأريحا تابعتين للجنة أخرى، وقسمت الضفة الغربية كلها إلى ست لجان قروية محلية تخضع لمجلس التخطيط الأعلى بشكل مباشر وتصدر الرخص بحسب تعليمات مدير دائرة التخطيط المركزي ولجنة المعلومات المنبثقة عن المجلس، وهي بدورها يرأسها المسؤول عن التخطيط الاقليمي، وقد أسند هذا المنصب إلى يهودي، أسوة بكل المناصب التنفيذية أو التي لها علاقة باتخاذ القرار.

وقامت سلطات الاحتلال بتقسيم الضفة الغربية وقطاع غزة إلى مجالس إقليمية يهودية، وأقامت مجالس محلية مثل «معاليه أدوميم» أريئيل، من صلاحياتها إعداد المخططات الهيكلية والتصديق عليها ورفعها إلى المجلس التنظيمي الأعلى للتصديق[١٢]، على الرغم من أن هذه المستوطنات كانت تقع في مناطق يجب أن تخضع للجنة التنظيم القروية. إن التعامل بمعيارين، واحد للفلسطينيين وآخر للمستوطنين اليهود، خلق ازدواجية في أعمال التخطيط والتنظيم على أساس عرقي وإثني.

إن سلطات التنظيم العاملة في المستوطنات ذات مسؤوليات واضحة مع تدرج محلي واقليمي وقطري. أما سلطات التخطيط في المناطق الفلسطينية، فإن عليها المسؤوليات كلها، ولكنها من دون صلاحيات على المستوى المحلي أو المركزي. أما المستوى الاقليمي فمفقود على الرغم من أن القانون الأردني، وكذلك الانتداب، قد أقرا أهميته في التنظيم الكفء في فلسطين. إن وجود هذا المستوى ربما كان سيعيق تحقيق أهداف الاحتلال الإسرائيلي، لذلك قام الإسرائيليون بتبديله، في حين أن إسرائيل أبقت على التدرج في داخلها وفي المستوطنات اليهودية في الأراضي المحتلة.

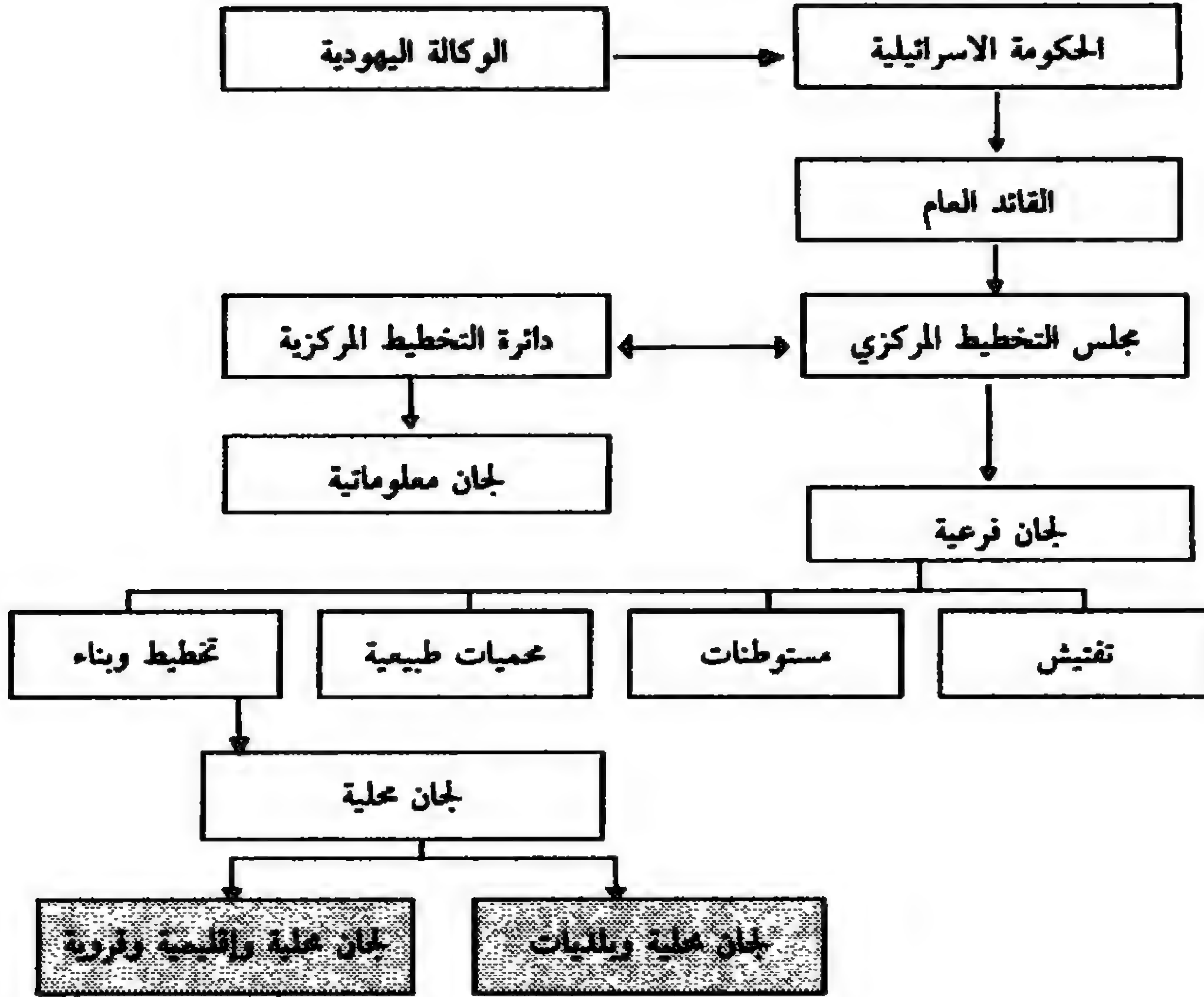
---

(١٢) Meron Benvenisti and Shlomo Khayat, *The West Bank and Gaza Atlas* (Jerusalem: Published for the West Bank Data Base Project by the Jerusalem Post, 1988).

الشكل رقم (٢ ـ ٣ ـ ١)

هياكل نظام التخطيط في الأراضي الفلسطينية (القانون الأردني رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦ والتعديلات التي أدخلها الأمر العسكري رقم (٤١٨))

جميع الأعضاء في الهيئات المؤشرة هم من اليهود



يوجد تمثيل فلسطيني على المستوى المحلي (الأشكال الرمادية)، إلا أن الأعضاء الفلسطينيين يخضعون لرقابة الأعضاء اليهود وتوجيههم.

ثالثاً: المخططات الهيكلية الحالية

كما أشرنا، فقد بدأ إعداد مخططات هيكلية للمدن منذ دخول الانتداب البريطاني إلى فلسطين، أما القرى فبقيت من دون تخطيط هيكلي، فترخيص المباني والتطوير فيها كانا يجريان بموجب المخططات الهيكلية الاقليمية الانتدابية، والتي بقيت سارية المفعول في الفترة الأردنية وخلال الفترة الأولى للاحتلال الإسرائيلي.

وجاء التغير في إعداد المخططات الهيكلية للمدن والقرى في عام ١٩٧٩ بعد تولي السلطة في إسرائيل من قبل حزب اليمين (الليكود) بزعامة مناحيم بيغن. وكان الحزب يعمل على قيام سيادة دولة إسرائيل على ما يعتبره «أرض إسرائيل التاريخية»، والتي تشمل

الأراضي المحتلة في عام ١٩٦٧ بحسب زعمه. وقد سعى بيغن إلى الحد من التوسع العمراني الفلسطيني، وعمل كذلك على تعميق الاستيطان اليهودي في الأراضي المحتلة وعقلنة ذلك، خصوصاً بعد العقد الأول من الاحتلال.

خلال تلك الفترة زاد السكان الفلسطينيون في المدن والقرى وبدأت حاجاتهم تتضاعف. لذلك كان لا بد من إعداد مخططات هيكلية تؤمن المصلحة الإسرائيلية وتضبط التقدم والتطور في فلسطين وتحدّ منهما وتشكل في الوقت عينه أساساً قانونياً لإصدار الرخص.

قام مجلس التخطيط الأعلى ودائرة التخطيط المركزية بالعمل على ثلاثة مستويات: **الأول**، إعداد مخططات إقليمية بديلة، وتم البدء بمنطقة المركز حول القدس. وهدف هذا المخطط تشكيل قاعدة قانونية لإصدار الرخص وتنظيم استعمالات الأراضي بدل المخطط (RJ-5)، وهو المخطط الاقليمي الذي وضعه الانتداب. إن المخطط الجديد خصص أراضي للتوسع الاستيطاني اليهودي الحالي والمستقبلي، في حين حدد الحيز المتاح للبناء العربي[١٣]. وخضع هذا المخطط للاعتراضات ولم يوضع موضع التنفيذ حتى الآن، ولكنه يطبق من قبل دوائر التنظيم.

وفي قطاع غزة تم إعداد تخطيط اقليمي بديل للتخطيط الانتدابي ويرمي إلى توجيه عملية إعداد المخططات الهيكلية المحلية، وهي، وفق القانون الأردني رقم (٧٩) لعام ١٩٦٦، المادة ١٥ ـ ١، تقوم على أساس مخططات إقليمية. وإن المخططات الاقليمية في قطاع غزة كان قد صودق عليها من قبل أجهزة التخطيط. وباستثناء هذين المخططين لم تعد مخططات إقليمية شاملة في الأراضي المحتلة.

أما المستوى **الثاني** للتخطيط فقد ركز على إعداد مخطط إقليمي جزئي للطرق، فقد أشار الأمر العسكري رقم (٥٠) إلى الطرق السريعة والقطرية والاقليمية والمحلية. وقد صدرت تعليمات لتنفيذ هذه المخططات التي لم تشمل استعمالات أخرى للأراضي باستثناء الطرق، وهي جزء من المخطط القطري للطرق (ت. م. أ ـ ٣) الذي أقرته الحكومة الإسرائيلية في عام ١٩٧٣ داخل الخط الأخضر، ولا يتضمن الأراضي المحتلة، فكان ذلك بمثابة مخطط إقليمي جزئي للطرق ليعمق ارتباط الأراضي المحتلة بالمستوطنات داخل إسرائيل.

وأما المستوى **الثالث** فيخص المخططات الهيكلية المحلية، إذ قامت دائرة التخطيط المركزية بالمبادرة لإعدادها للقرى على أساس المخططات الانتدابية. هذه المخططات تضمنت الحاجة إلى وضع مخططات محلية للقرى والمدن كأساس لإصدار الرخص ووضع

---

(١٣) Rami S. Abdulhadi, «Land Use Planning in the Occupied Palestinian Territories,» *Journal of Palestine Studies*, vol. 19, no. 4 (Summer 1990).

قواعد التطوير، ولكنها لم تنفذ حتى عام ١٩٧٩، أي بعد مرور أربعين عاماً على إقرارها، عندما بادرت الدائرة إلى إعداد مخططات هيكلية محلية تشمل شبكة طرق رئيسية، وثلاث مناطق سكنية مختلفة الكثافة السكانية، وتعليمات البناء، ومواقع لبعض المباني العامة.

وإن الفاحص لهذه المخططات يجد أنها مكررة، وغير معدة بحسب القواعد المهنية المعمول بها في إعداد مثل هذه المشاريع. ونظراً إلى المعارضة الفلسطينية، وعدم قناعة دائرة التخطيط المركزية بها، بعد إعداد ١٨٣ مخطط قرية، قررت الدائرة تجميدها على الرغم من أنها أصبحت مرجعية لإصدار الرخص، إذ إن مدير دائرة التخطيط المركزية كان يرتأي عدم وجود خيار آخر خلافاً للواقع.

واستؤنفت في عام ١٩٨٥ عملية إعداد المخططات المحلية للقرى، إنما في هذه المرة بدأ السماح لمخططين فلسطينيين بالمشاركة في الإعداد، وكان ذلك يجري في السابق من قبل مخططين يهود فقط، ولكن التناقض بين سياسة وتعليمات دائرة التخطيط المركزية والمخططات التي أعدها مخططون فلسطينيون إعداداً مهنياً كان تناقضاً كبيراً، بحيث جعل تصديق هذه المخططات مستحيلاً إلا بعد تعديلات جوهرية عليها. وقد توصل معظم المخططين الفلسطينيين إلى قناعة بأن استمرار العمل في واقع التناقض هذا مستحيل. والواقع أن سبعين مخططاً أعدت من قبل مخططين فلسطينيين قد رفضها مجلس التخطيط الأعلى.

وخلال الانتفاضة بدأت دائرة التخطيط المركزية بإعداد مخططات هيكلية محلية خاصة بمساعدة موظفيها، ساعية وراء الهدف السابق، وهو الحد من الامتداد العمراني الفلسطيني وحتى الآن، فإن زهاء ثلثي القرى والمدن الفلسطينية قد أعدت لها مثل هذه المخططات، وهي تشكل الأساس لمنح رخص البناء، ولو أنها لم تعد بحسب القواعد المهنية المتعارف عليها بشأن تخصيص الأراضي الكافية للسكن، وتوزيع ملكية الأراضي، وتخصيص ما يكفي من الأراضي للمباني العامة، وغير ذلك من الأمور المتعلقة بالمناطق الصناعية والتجارية... الخ. إن هذا قد أسفر عن خلق أزمة السكن وعن الضغط الإضافي على البنية التحتية الهشة أصلاً في القرى والمدن الفلسطينية، وناهيك عن اختناقات السير وتفاقم أزمة المرور ورفع سعر الأراضي وعدم توفر الأراضي الكافية للمباني العامة وارتفاع كلفة السكن. ولا يوجد في معظم القرى والمدن مناطق صناعية لتشكل أساساً اقتصادياً لتوليد الدخل[١٤].

إن ما ذكر أعلاه يبين أن المخططات الهيكلية القائمة على المستوى المحلي مناقضة لاحتياجات الفلسطينيين، وهي تساهم في زيادة تبعيتهم التنموية. أما على المستوى الاقليمي، فالمخططات الهيكلية الانتدابية ما زالت سارية المفعول، إضافة إلى التعديلات

---

(١٤) راسم خمايسي، «المخططات الهيكلية كوسيلة للتنمية المحلية في الحكم الفلسطيني،» السياسة الفلسطينية (مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس)، السنة ١، العددان ١ ـ ٢ (١٩٩٤)، ص ٦٥ ـ ٩١.

التي قامت بها سلطات الاحتلال الإسرائيلي لخدمة أهدافها. وأما على المستوى القطري، فلا توجد في هذه المخططات، ومرد ذلك إلى أن الأراضي الفلسطينية التي سوف تكون تحت السيادة الفلسطينية هي جزء من فلسطين الانتدابية قبل عام ١٩٤٨، وجزء من المملكة الأردنية الهاشمية بين عامي ١٩٤٨ و١٩٦٧، ثم بعد عام ١٩٦٧ احتلت من قبل إسرائيل، أي انها لم تكن أرضاً مستقلة، ولم تعد لها مخططات قطرية. إضافة إلى ذلك، ففي فترة الانتداب لم يطور التخطيط القطري، وإنما ركز على المستوى الاقليمي. وخلال الفترة الأردنية أُنشئت مؤسسات قطرية، ولكنها لم تعد مخططات شاملة لتوجه التخطيط الاقليمي والمحلي. أما خلال الاحتلال الإسرائيلي، فقد أعدت مخططات قطرية لدولة إسرائيل، ولكنها لم تشمل بشكل مباشر المناطق المحتلة. وبقي الوضع غامضاً، ومما ساهم في إتاحة الفرص أمام اليهود الإسرائيليين في الأراضي المحتلة للاستيطان والسيطرة على الأراضي والموارد.

لم تكن هناك مشاركة من الفلسطينيين في التخطيط، وإن جميع المبادرات كانت من السلطة المركزية. كما أن الفلسطينيين قد رفضوا تطبيع العلاقة مع سلطات الاحتلال، ورفضوا التعامل اليومي معها. كذلك كان هناك دائماً أمل بزوال الاحتلال الذي طال أمده. ولم يكن هناك وعي بأهمية التخطيط، إذ إن المجتمع الفلسطيني معظمه قروي يعيش في مستوى منخفض من الحياة الاقتصادية مع وتيرة تطور بطيئة نسبياً. إن استمرار الاحتلال الأجنبي لأكثر من عقدين من الزمن قد حرم الفلسطينيين من السيادة في إدارة شؤونهم بأنفسهم والتخطيط لها: لقد كانوا ينظرون إلى التخطيط على أنه أداة لخدمة سلطة أجنبية. وكان الحكم المحلي ضعيفاً في معظم المدن ومفقوداً في القرى، مما أدى إلى انعدام المبادرة في التخطيط. لذلك فإن أسباباً سياسية، وبنيوية، واجتماعية أعطت المناخ المناسب لعدم إعداد مخططات هيكلية. أما المخططات التي أعدت، فقد جاءت لتخدم مصلحة المحتل بشكل مباشر وأولي، ولا بأس في أن يستفيد من وجودها السكان. ولم توضع نصب أعين المخططين وفي أولوياتهم عند إعداد هذه المخططات منفعة ومصلحة المواطنين الفلسطينيين. لقد أصبحت أهمية التخطيط الهيكلي للفلسطينيين كبيرة جداً خلال العقد الأخير فقط عندما بدأ يستخدمه الإسرائيليون كأداة فنية فعالة للسيطرة على الأراضي وتوسيع الاستيطان اليهودي.

رابعاً: مخططات هيكلية بديلة

مع تقدم عملية نقل السلطة والمسؤولية من سلطات الاحتلال إلى السلطة الوطنية الفلسطينية، فإن من المتوقع نقل سلطة التخطيط والبناء إن عاجلاً أو آجلاً إلى الفلسطينيين. لذلك ينشأ السؤال الآتي: «هل نبقي على مؤسسات التخطيط كما هي، أم أن الحاجة تقضي بتغيير شكلها ومحتواها وأهدافها ومفاهيمها، وكذلك تغيير القائمين على شؤونها»؟ لا شك في أن هناك حاجة ماسة لإعداد مخططات هيكلية جديدة لمعظم المدن والقرى الفلسطينية تعتمد الأسس المهنية والقانونية لخدمة أهداف الفلسطينيين. لذلك فإن

من مهام السلطة الوطنية الفلسطينية إعداد هذه المخططات على ثلاثة مستويات: قطرية وإقليمية ومحلية.

وبما أن الكيان الفلسطيني أصبح وحدة سياسية ذات سلطة وطنية، لذلك فهناك حاجة إلى إعداد مخطط هيكلي قطري يشمل منطقة الساحل الفلسطيني وقطاع غزة والضفة الغربية. وينبغي أن يعكس هذا المخطط الاستراتيجيات والأهداف الفلسطينية من حيث استعمالات الأراضي، والاقتصاد، والبناء والمتنزهات، والأراضي الزراعية، والمطار... الخ. إن المخطط الرئيسي سيشكل القاعدة للمخططات الإقليمية، إذ ينبغي أن تقسم الأراضي الفلسطينية إلى أربعة مناطق هي غزة والخليل والقدس ونابلس. كما ينبغي إعداد مخطط هيكلي إقليمي لكل منطقة يشمل استعمالات الأراضي فيها، بحيث يعكس المخطط القطري مفصلاً ويحل محل المخططات التي وضعت حتى الآن.

أما على المستوى المحلي، فينبغي إعداد مخططات محلية عامة لكل مدينة أو قرية أو مجمع قروي، بحيث يعكس المخطط الإقليمي ويحدد احتياجات المدينة أو القرية وعلاقتها بالأهداف المحلية والإقليمية والقطرية. وسيشكل كل مخطط الأساس القانوني لمنح رخص البناء في القرى الصغيرة ولإعداد مخططات تفصيلية في المدن الكبيرة.

تعهد جميع هذه المخططات إلى طواقم مهنية متعددة الاختصاصات لكي تلبي الاحتياجات المستقبلية في قطاع الخدمات، والبنية التحتية، والإسكان، والهيكل الاقتصادي. كما أن هذه المخططات الهيكلية يجب أن تشكل القواعد لتوجيه تخطيط قطاعي أو إقليمي يتناسب مع التخطيط الشامل.

إن الفعالية العمرانية والاقتصادية المتوقعة بعد قيام الدولة الفلسطينية تتطلب تخطيطاً مناسباً بشأن الاحتياجات والأولويات، على أن يعكس الموارد المحدودة وأهمية مشاركة المواطنين في اتخاذ القرار التخطيطي مع تجنب الازدواجية والمعوقات التي قد تخلقها المشاركة الزائدة للمواطنين أو ممثليهم. لكن هذا لا بد منه للبدء بعملية التطوير في فلسطين.

خامساً: مؤسسات التخطيط

يجب إنشاء مؤسسات تخطيط رسمية قطرية وأخرى محلية لكي تطبق القانون وتوجه عملية التخطيط والتطوير. ويجب إقامة هيئة مركزية للتخطيط والبناء شبيهة بمجلس التخطيط الأعلى لتكون المسؤولة عن التخطيط، على أن يقف على رأس هذه الهيئة أو المجلس وزير الداخلية أو وزير الحكم المحلي، وتكون عضويتها مكونة من ممثلين عن الوزارات كلها بدرجة المدراء العامين، وذلك لعدم خلق ازدواجيات وتناقضات على المستوى القطري والإقليمي والمحلي.

ينبغي كذلك إقامة لجان تخطيط في المناطق الأربع: منطقة الساحل ومركزها غزة،

ومنطقة الجنوب ومركزها الخليل، ومنطقة الوسط ومركزها القدس، ومنطقة الشمال ومركزها نابلس. يرأس لجنة تخطيط المنطقة حاكم المنطقة أو مديرها في وزارة الداخلية أو وزارة الحكم المحلي. وتتألف اللجنة من ممثلين عن الوزارات المختلفة، إضافة إلى ممثلين عن المدن والقرى، وينتخب هؤلاء من رؤساء الحكم المحلي، إضافة إلى عضوية رئيس بلدية المدينة في المنطقة.

أما على المستوى المحلي، فينبغي إقامة لجان تخطيط محلية مستقلة في البلديات والقرى كلها التي يزيد عدد سكانها على عشرة آلاف نسمة. ويكون أعضاء السلطة المحلية كلهم أعضاء في لجنة التنظيم المحلية، إضافة إلى مندوب عن لجنة المنطقة. وينبغي إقامة لجان تخطيط محلية مشتركة لكل مجمع قرى يصل عدد سكانه إلى ٢٥ ألف نسمة فما فوق. إن أعضاء لجنة التخطيط المحلية سيمثلون السلطات المحلية لهذه القرى، ويكون لكل ٢٠٠٠ ـ ٢٥٠٠ نسمة ممثل واحد، على أن يرأس اللجنة المحلية رئيس أكبر القرى في المجمع. ينبغي كذلك أن تضم اللجان مندوبين عن نقابة المهندسين المعماريين.

ويتعين أن يكون هناك مهندس معماري مخطط واحد على الأقل في كل سلطة محلية، ووظيفته التصديق على أي مخطط للبناء أو للتطوير قبل إقراره من اللجنة المحلية. أما في القرى الصغيرة التي لا يوجد فيها سلطة محلية، فينبغي إقامة سلطات إقليمية تخدم عدة قرى. ويكون المخطط المعماري في هذه السلطات المحلية الإقليمية هو المسؤول عن تصديق المخططات للتحقق من أنها مطابقة للمخططات الهيكلية الشاملة (انظر الشكل رقم (٣ ـ ٢)).

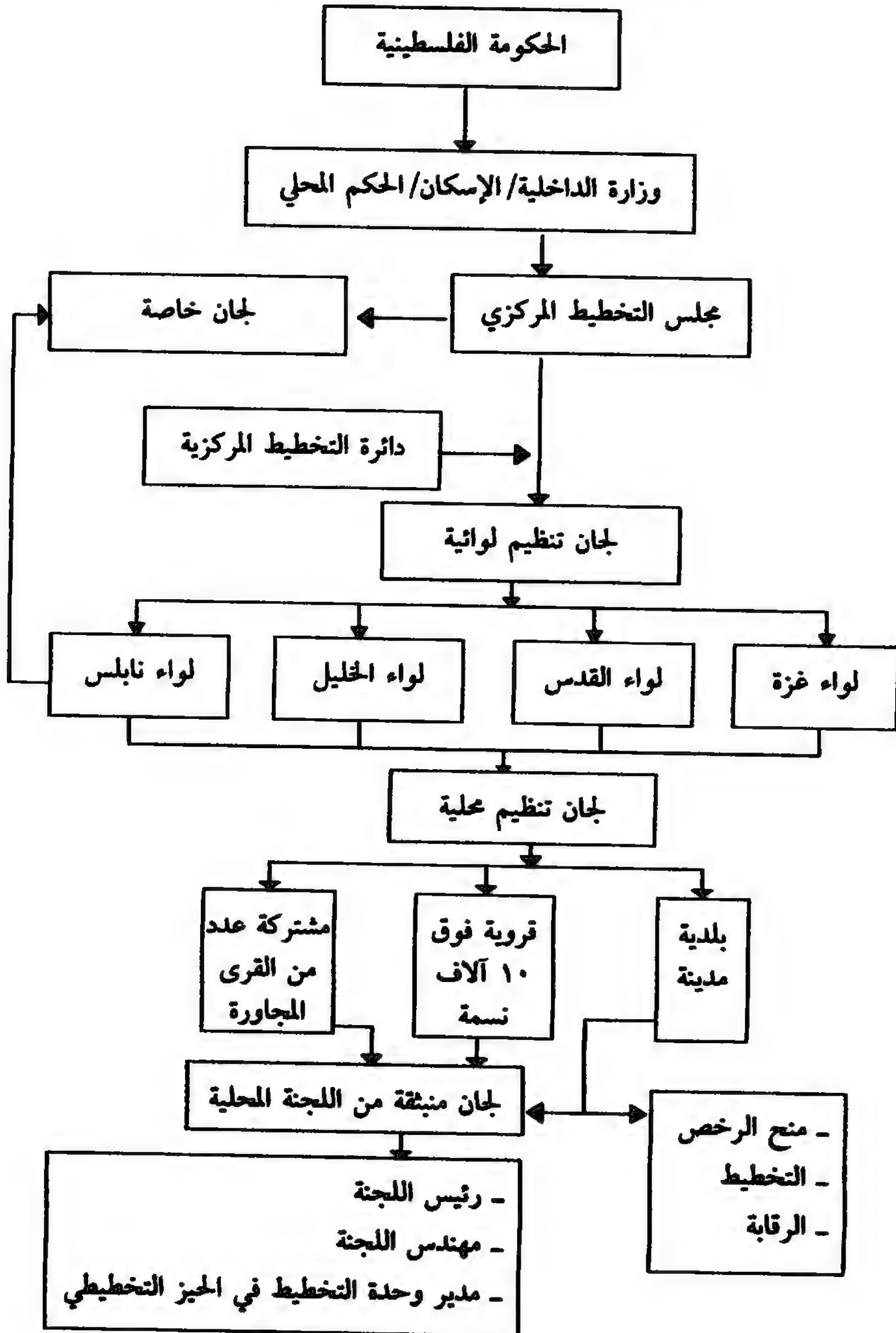
هذا، وبالإضافة إلى مؤسسات التخطيط الفاعلة الكفوءة، يتعين أن تقام وحدات تخطيط استراتيجية تضم المخطط المعماري للبلدية والإدارة الهندسية. ووظيفة هذه الوحدات هي طرح الاستراتيجيات المستقبلية لتطوير المدن وترجمة الاحتياجات إلى خطط عمل شمولية تشمل التخطيط الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. وعلى هذه الوحدات التعاون مع لجان التخطيط المحلية لغرض تكامل التطوير مع رؤية بعيدة المدى لا تتجاهل الفعاليات التي ستنجز على المدى القصير.

وعلى الهيكل المؤسسي المقترح أن يتماشى مع الخطط الهيكلية المقترحة مع تفويض الصلاحيات ونقل المسؤوليات إلى المستويات الفاعلة في الحقل، وأن يتيح هذا الهيكل تدفق المعلومات ويحول دون التناقض والازدواجية، وأن يسهل منح رخص البناء ويجعل عملية التطوير عملية عقلانية.

وينبغي أن يكون الهيكل مؤسسة غير مقعدة تسمح بحرية كافية للحكم المحلي من دون إفراط. ويتعين إقامة ربط بين مؤسسة التخطيط ونمط التخطيط، مع شروط واضحة تتعلق بمواصفات المخططين والإداريين، وذلك لضمان مستوى مهني في العمل. هذه المبادئ كلها ينبغي إدخالها في قانون فلسطيني للمنظمات، ولا بد من وضع مسودته وإقراره.

الشكل رقم (٢ ـ ٣ ـ ٢)

مبنى مقترح لجهاز التنظيم في فلسطين الدولة



سادساً: خاتمة وتوصيات

تقترح هذه الدراسة إنشاء مؤسسة أو هيئة فلسطينية للتخطيط تعتمد التسلسل الهرمي في المسؤوليات. وقد استعرضت الدراسة تطور التخطيط ومؤسساته في الكيان الفلسطيني. لقد أجريت في الماضي تعديلات في هذه المؤسسات استجابة لاحتياجات كل سلطة تسيطر على المنطقة المعنية تحقيقاً لأهدافها. حدث ذلك بصرف النظر عن حاجات ومصالح المواطنين الفلسطينيين. وشددت الدراسة على أهمية التخطيط في السيطرة على الأراضي، وهذا نهج اتبعته السلطات الإسرائيلية.

وبينت الدراسة أن أي تبديل في السلطة السياسية والأهداف العامة يتطلب تحقيقها سلسلة من المخططات الهيكلية.

إن تحديث القانون الأردني رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦ هو أمر مهم لأن معظم الفلسطينيين مطلعون على هذا القانون وتفصيلاته. كما أن هذا القانون أتاح لمتخذي القرار درجة من المرونة، وعبر في الوقت نفسه عن التجربة البريطانية في تنظيم مؤسسة التخطيط وعمليتها.

إن مؤسسة التخطيط وإعداد المخططات يجب أن يواكبها تطوير في الحكم المحلي لضمان التجانس. وبما أن السلطة السياسية هي الآن بيد الفلسطينيين، فسيضمن ذلك خدمة التخطيط للمجتمع الفلسطيني.

إن للتخطيط أهمية كبيرة في فلسطين، وخصوصاً على خلفية شح الموارد والواقع الاقتصادي والاجتماعي فيها. ويتضح من التجربة أن هناك علاقة مباشرة بين قدرة الدولة على تحقيق الأهداف وقوتها الإدارية والمؤسساتية. وكلما كانت هذه القوة أكبر زادت قدرة الدولة على تحقيق أهداف التنمية والتطوير.

٤ ـــ مدن جديدة في الدولة الفلسطينية

راسم خمايسي

خلاصة

تعالج هذه الدراسة نمط بناء المدن الجديدة في فلسطين مستمدة من تجربة أقطار مختلفة في هذا المضمار. وتنظر الدراسة في تجربة بريطانيا التي كانت أول دولة أصدرت تشريعاً عن الموضوع، وهو قانون المدن الجديدة لسنة ١٩٤٦.

تقدم الدراسة استعراضاً «للاستيطان» الفلسطيني الحقيقي، وتخلص إلى استنتاج مفاده أن معظم المدن الفلسطينية هي في حقيقتها قرى كبيرة ذات صلة مع المراكز الحضرية الصغيرة. وفي هذا الاستعراض إشارة إلى مبادئ التخطيط والبناء وعلاقتها بالمدن القائمة.

تناقش الدراسة كذلك تقييم الحاجة المتوقعة لتوفير سكن لائق ومكوناته، وتأخذ بالاعتبار أنه لا القطاع الخاص الحالي في فلسطين ولا القرى والمدن الفلسطينية بقادرة على تلبية الطلب الهائل على المساكن.

وباستعراض تجربة الأقطار المختلفة يكون من الممكن تصور أغراض هذه الأقطار واستراتيجياتها وآلياتها المطبقة فيها، الرامية إلى بناء مدنها الجديدة. وتنتهي الدراسة باستخلاص دروس من تجربة هذه الأقطار مع الأخذ بالاعتبار مساحاتها السطحية المختلفة وسكانها ومشاكلها الحضرية. وفي إطار هذه الدروس تستعرض الدراسة الواقع الفلسطيني وتعالج الحاجة إلى بناء مدن جديدة وقضية أساليب البناء والمواقع المقترحة. إن من الممكن الاستفادة من هذه الدروس للاسترشاد بها عند تطوير سياسات ترمي إلى بناء مدن جديدة في فلسطين.

من خلال الواقع الفلسطيني الذي تعرضه الدراسة، نحاول اقتراح استراتيجيا لبناء شبكة مستوطنات في فلسطين، ونصل في الختام إلى أن إقامة مدن جديدة تكون بواسطة تطوير مدن حالية وبناء مدن جديدة موازية، والتي لا بد من إدخالها، في المرحلة الأولى، في المراكز الحضرية التطويرية.

أما في المرحلة الثانية، فإن الدراسة ترى أن بناء مدن جديدة في مواقع تقع في محاور استراتيجية سيساعد على تلبية الحاجة الملحة للإسكان وإعادة الإعمار وبناء الشبكة الاستيطانية الفلسطينية.

إن نمط المدن الجديدة النابع من طبيعة الواقع الفلسطيني يحقق تطوراً استراتيجياً بواسطة طرح حلول سكنية وتوفير فرص عمل. إن المدن الجديدة تساعد كذلك على المحافظة على شبكة استيطان فلسطينية متوازنة من دون إهدار للموارد المحدودة، وتعمل على الاستفادة من العلاقات الاقتصادية للأقاليم. وأخيراً، تقيّم الدراسة بدائل مختلفة لتطوير شبكة الاستيطان الفلسطينية. وإن البديل المقترح لا يتجاهل المدن والقرى الحالية، وإنما يشدد على المواقع المقترحة في المرحلة الأولى تشديداً يختلف باختلاف هذه المواقع.

مقدمة

إن إقامة دولة فلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة تتطلب استراتيجيا لتطوير المدن والقرى الفلسطينية ولتوفير حلول لمشاكل الإسكان والعمالة. وتتضمن هذه الاستراتيجيا الجديدة استكشاف إمكانية إقامة مدن فلسطينية جديدة، إضافة إلى تطوير المدن والقرى الحالية التي جرى تشييدها وتطويرها من دون تخطيط مركزي. لم يكن هناك أي سلطة مركزية للتخطيط خلال الإدارة الأردنية في الضفة الغربية والإدارة المصرية في غزة لتتولى توفير الموارد والاستثمارات لبناء مناطق جديدة أو حتى لتطوير المناطق القائمة. وبعد الاحتلال الإسرائيلي في عام ١٩٦٧ ظهرت عقبات وقيود كثيرة جداً لتحد من تطوير هذه المدن والقرى، في حين أن السلطات الإسرائيلية شيدت مدناً جديدة وأقامت أكثر من ١٦٠ مستوطنة يهودية في الضفة الغربية وقطاع غزة.

إن التغير في السلطة السياسية ونقلها من سلطات الاحتلال الإسرائيلي إلى السلطة الوطنية الفلسطينية ينبغي أن يرافقه وضع سياسات تنموية تسعى إلى توفير حلول للسكن وتطوير البيئات الحضرية والريفية لتمكينها من استيعاب الفلسطينيين. والسؤال هو: هل يجب إقامة مدن جديدة كجزء من الاستراتيجيا الحضرية لاستيعاب الفلسطينيين العائدين؟ أم يجب أن يركز التطوير على المدن والقرى الحالية في المرحلة الأولى، ومن ثم تجري دراسة إمكانية إقامة مدن جديدة في مرحلة لاحقة؟

تهدف هذه الدراسة إلى استعراض التجربة العالمية في إقامة المدن الجديدة، وإلى شرح دوافع ذلك واستخلاص الدروس من التجربة المذكورة. ثم توصي الدراسة باستراتيجية تطوير حضري منطلقة من الواقع الفلسطيني ومستجيبة لاحتياجاته. وستقدم هذه الدراسة مفهوماً تخطيطياً وتشير إلى أن الحل الأفضل في المرحلة الأولى هو إقامة أحياء جديدة كمدن توأم بجانب المدن الفلسطينية الحالية التي تتمتع بتاريخ ثقافي طويل، وذلك لدعم هذه المدن وزيادة قدرتها على أداء دورها في التطوير.

وعلى المدى الطويل نقترح دراسة إمكانية بناء مدن جديدة في مناطق معينة، وهي

بحاجة إلى أن تقوم بخدمتها مدن، إضافة إلى تحويل بعض القرى إلى مدن.

أولاً: التجربة العالمية

إن إقامة المدن الجديدة لم تبدأ في القرن العشرين، فقد كانت المدن تشيد منذ فجر التاريخ من دون أية مبادرات تخطيطية، في حين كانت مدن أخرى ينشئها حكام وقادة بمبادرات منهم، وفيها تأسست ونمت حضارات قديمة. كانت أهمية بناء مدن جديدة في القرن الأخير نتيجة مباشرة لاستخدامها كأدوات لتنفيذ سياسة تطويرية للأرض، أو لإحداث تغييرات في شبكة المدن والقرى ترمي لتحقيق توازن سكاني، أو لحل مشاكل الكثافة السكانية العالية في بعض المناطق، إضافة إلى استغلال الموارد الاقتصادية المتاحة.

ولمصطلح المدن الجديدة معانٍ مختلفة في الأقطار التي تستخدمه. والاختلاف متصل بتعريف مصطلح المدينة في الأقطار المختلفة، ذلك أن كل جماعة من السكان تبدأ بالاستيطان في موقع معين هي شيء جديد، ومن هنا فإن جزءاً من إطلاق مصطلح المدن الجديدة هو فلسفي وليس وصفياً[١]. لقد جرى بناء مدن جديدة في أقطار مختلفة، وذلك لتحقيق أغراض متنوعة تختلف باختلاف النمط والحجم والمرحلة التاريخية. إن التعريفات المختلفة قد عكست تطور مفهوم المدن الجديدة كظاهرة حضرية انتشرت في العالم في القرن الماضي[٢].

هذا وقد بذلت الجهود لتطوير مفهوم للمدن الجديدة بحسب نمطها، فوضع بعض الباحثين معايير لتعريف المدينة الجديدة استناداً إلى حجمها وعدد سكانها وموقعها[٣]. ويستند النمط الذي أخذ به غولاني إلى درجة الاكتفاء الذاتي بصفته عاملاً مركزياً، فهو يرى أن من الممكن تصنيف المدن الجديدة في مجموعتين: **الأولى**، تتألف من المدن الجديدة ذات الاستقلال الاقتصادي النسبي والتي حققت هوية خاصة بها، وهذه المجموعة تتضمن أيضاً مجتمعات جديدة ومراكز تطويرية جديدة. والمجموعة **الثانية** تضم المدن التابعة التي تعتمد على غيرها اقتصادياً[٤].

وقد تتعلق نمطية المدن الجديدة بأغراض المدن، إذ أقيمت بعض المدن كمراكز

---

(١) James A. Clapp, *New Towns and Urban Policy: Planning Metropolitan Growth* (New York: Dunellen, [1971]).

(٢) Gideon Golany, ed., *International Urban Growth Policies: New Towns Contributions* (New York: Wiley, °1978).

(٣) David R. Phillips and Anthony G. O. Yeh, eds., *New Towns in East and South-East Asia: Planning and Development* (Hong Kong; New York: Oxford University Press, 1987).

(٤) Golany, ed., Ibid.

خدمية ذات بيئة زراعية، وأقيم بعضها للتقليل من الكثافة السكانية في المدن الكبرى. وثمة مدن أخرى شيدت كعواصم جديدة، كما جرى في البرازيل وأستراليا. وهناك مجموعة أخرى من المدن الجديدة تأسست كمدن صناعية لاستغلال الموارد الطبيعية أو لتحقيق أغراض جيوسياسية أو تحقيق توازن سكاني في بعض أجزاء الدولة كالمدن التي أقيمت في إسرائيل(٥).

إن من الممكن تطبيق أنماط تطويرية أخرى بحسب مستوى تطور الدولة، أخذاً بالاعتبار الفروق بين الأقطار المتطورة والأقطار النامية. ومن الممكن إجراء التمييز بين الأقطار الكبيرة ذات المساحة السطحية الواسعة والتي تستقبل المهاجرين مثل الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا والاتحاد السوفياتي السابق، والأقطار الصناعية الصغيرة نسبياً مثل انكلترا والدانمارك وألمانيا.

بالتالي، فإن تعريف المدن الجديدة ومبادئ تطويرها تتعلق بحاجات الدولة وظروفها، أخذاً بالاعتبار ما يستخلص من تجربة الأقطار الأخرى من عوائق ودوافع ومنافع، وذلك لغرض بناء مدن جديدة ناجحة من دون تعريض التنمية الشاملة للقطر إلى الخطر. إن تقييم الحاجة إلى بناء مدن جديدة في فلسطين ينبغي أن يسبقه استعراض موجز لتجربة عدد من الأقطار، ولا سيما تجربة بريطانيا التي تعتبر رائدة في هذا المضمار.

بدأت التجربة البريطانية بالصدفة أثناء بناء مدن الحدائق التي استهلها إبينيزير هاوارد في بداية هذا القرن، ثم تبنت ذلك الحكومة البريطانية كمشروع قومي في عام ١٩٤٦، فجرى تشريع قانون المدن الجديدة في العام نفسه للنص على الأنظمة والقواعد الخاصة ببناء هذه المدن، ومسؤولياتها واختصاصها، وعملية التمويل واتخاذ القرارات الخاصة بها، وعلاقتها بالسلطات المحلية القائمة.

وقد سبق تشريع القانون المذكور ما قامت به من عمل لجنتان رسميتان في سنة ١٩٤٢، هما لجنة سكوت ولجنة أثوات، إذ تحرت كلتاهما المشاكل الحضرية في المناطق المحيطة بلندن وبناء مدن جديدة فيها.

إن تقييم مشروع المدن الجديدة يكشف النقاب عن أن الغرض الرئيسي كان يتلخص بتقليل الكثافة السكانية في لندن ونقل السكان إلى مناطق ذات كثافة منخفضة، بالإضافة إلى استخدام الموارد الاقتصادية والطبيعية، وكذلك تشجيع الهجرة إلى هذه المدن الجديدة. كان المخططون لذلك المشروع يتوقعون تقليل الضغط على مركز مدينة لندن وإزالة الأحياء الفقيرة منها. كانت تلك المدن الجديدة تقوم على أغراض معينة هي الاستقلال الاقتصادي والتوازن الاجتماعي ودمج الفئات المختلفة من المهاجرين بعضها ببعض، وذلك لخلق

(٥) Elisha Efrat, *The New Towns of Israel, 1948-1988: A Reappraisal*, Studies in Local Government and Politics; 30 (Munchen: Minerva, 1989).

نسيج اجتماعي متجانس ومخطّط.

ولتسهيل تطبيق القانون المذكور أصدرت حكومة العمال في عام ١٩٤٧ **قانون تخطيط المدن** الذي نص على استملاك الأراضي والتعويض عنها، وعلى تحديد العلاقة بين شركة تطوير المدن الجديدة التي أسسها القانون والسلطات المحلية وهيئات التخطيط.

إن تلك الأنظمة والقواعد أخذت بالاعتبار أن يكون تنفيذ مشروع بناء المدن الجديدة في بريطانيا ضمن سياق استراتيجيا وطنية تجري من أجلها تعبئة الموارد العامة وتؤسس الهيئات المختلفة وتصدر الأنظمة اللازمة. وقد تم بحلول عام ١٩٩١ بناء ٢٩ مدينة لإيواء ٢,٢٤٥,٠٠٠ من المواطنين. كان عدد السكان فيها سابقاً يبلغ ٩٤٥ ألفاً فقط، ويتوقع المخططون أن يرتفع مجموع العدد إلى ٢,٧٥٣,٠٠٠ نسمة في السنين التالية.

لذلك يقدر أن هذه المدن الجديدة تضم ٨٠ بالمئة من السكان المعنيين بالأمر، أي ما يمثل ٤ بالمئة من مجموع السكان في بريطانيا في عام ١٩٩١. وقد خصصت للمدن الجديدة مساحات من الأراضي بلغت ٤١٨ ألف دونم (الدونم يساوي ألف متر مربع)، وبلغت فرص العمل زهاء مليون ومئة ألف وظيفة في المدن الجديدة في عام ١٩٩١، بزيادة قدرها ١٤٥ بالمئة. وجرى في عام ١٩٧٩ تخصيص ٧٣٧ مليون باون من القطاع العام للبنية التحتية للمدن الجديدة(٦).

وبما أن إنشاء المدن الجديدة قد جرى في إطار استراتيجيا قومية، فقد قامت الحكومة المركزية بدور رئيسي في اختيار مواقع هذه المدن واستملاك الأراضي اللازمة لها وتمويلها وتخطيطها وتشييدها والإشراف عليها(٧). كانت معظم المدن الجديدة تقع في محيط مدينة كبرى، في حين أن بعضها قد أقيم للانتفاع من الموارد الطبيعية. وحتى عام ١٩٧٥ كان معظم المدن قد شيّد في مناطق مأهولة بالقرب من قرى صغيرة، أما المدن الجديدة التي بنيت بعد ذلك التاريخ، فقد كانت عبارة عن امتداد للمدن الرئيسية.

ثمة آراء مختلفة بشأن تقييم التجربة البريطانية في بناء المدن الجديدة. يرى بعض الباحثين أنها كانت تجربة ناجحة في تحقيق أهدافها، ويرى بعضهم الآخر أنها لم تكن كذلك بالقياس إلى كلفتها. ومع أن المشروع كان مشروعاً يشمل البلاد بأسرها، إلا أنه نفذ في مناطق مختلفة هنا وهناك، كما أن أغراضه تبدلت بمرور الزمن من بناء مدن جديدة إلى محاور تطويرية.

---

(٦) C. Ward, *New Towns, Home Towns: The Lessons of Experience* (London: Calouste Gulbenkian Foundation, 1993), and Frank Schaffer, *The New Town Story*, with a foreword by Lord Silkin (London: MacGibbon and Kee, 1970).

(٧) C. Corder, *Planning Cities: New Towns in Britain and America*, Sage Library of Social Research; 55 (London: Sage Publications, 1977).

أما الغرض من بناء المدن الجديدة في الولايات المتحدة الأمريكية، فقد كان يدور حول تطوير مناطق معينة واستخدام الموارد الطبيعية. وقد جرى تنفيذ ذلك بمبادرات شخصية، وليس من قبل الحكومة، سواء في جوانبه المالية أو في أمور التخطيط.

وعلى النقيض من هذا قامت الحكومة المركزية في الاتحاد السوفياتي بتوفير الأموال لبناء مدن جديدة بعد ثورة تشرين الأول/اكتوبر ١٩١٧، وذلك للحد من توسع المدن الرئيسية، ولدعم البلدات الملحقة بها، ولزيادة عدد المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم في المناطق القليلة السكان. كان عدد المدن الجديدة في الاتحاد السوفياتي قد بلغ نحو ١٢٠٠ مدينة جديدة. وفي عام ١٩٩٠ كان ٦٥ بالمئة من المدن في سيبيريا الشرقية من المدن الجديدة[٨].

أما في فرنسا، فقد بدأت فيها تجربة المدن الجديدة بعد الحرب العالمية الثانية، وكانت باريس تعاني كثافة سكانية عالية جداً، وأثر مركزية الفعاليات والخدمات. لقد كانت الخطوة الأولى في التجربة إيقاف منح التراخيص لمنشآت صناعية في العاصمة، وأعقب ذلك صدور قرار ببناء سلسلة من البلدات الجديدة التابعة حول باريس شبيهة بالنسق البريطاني. وكانت كل بلدة جديدة تستوعب نحو ٦٠ ألف مواطن.

وقد شيدت تسع مدن جديدة في فرنسا، كانت خمس منها تبعد عن باريس مسافة ١٩ كم إلى ٣٣ كم، واثنتان في مرسيليا، وواحدة قرب ليل، وأخرى قرب روان. إن حركة المدن الجديدة تديرها هيئة مركزية أسست تحديداً لغرض بناء المدن الجديدة. وقد شجعت الحكومة الفرنسية الناس على الاستيطان في هذه المدن ذات الأفضلية ودعمتهم، كما أنها ابتنت بيوتاً وشجعت المطورين على الاشتراك في جهود التطوير[٩].

وجاءت التجربة الألمانية في بناء المدن الجديدة مختلفة عن التجربتين البريطانية والفرنسية، إذ تعرَّف المدن الجديدة في ألمانيا بأنها أي تطوير كبير يقع تحت سيطرة سلطة معينة. ويتناول قانون التحضر في ألمانيا، الذي صدر في عام ١٩٧١، عملية التجديد والتطوير، ويشمل بناء المدن والمناطق الجديدة، وتتلخص أغراضه بإيقاف نمو المدن الكبيرة، ونقل السكان إلى مناطق زراعية، وبذلك يتم تشكيل طبقة فلاحية، وبناء مدن جديدة لتنفيذ مشاريع صناعية، وإنشاء بلدات تابعة وبلدات توأم وبلدات إدارية، وقرى، ومدن صناعية.

أما في مصر، وقد استمدت خبرتها من تجارب انكلترا وفرنسا وألمانيا، فإن بناء

---

(٨) J. A. Underhill, «Soviet New Towns: Planning and National Urban Policy,» *Town Planning Review*, vol. 61, no. 3 (1990), pp. 263-285.

(٩) D. N. Kinsey, «The French Z.U.P. Technique of Development,» *Journal of the American Institute of Planning* (November 1969), p. 370.

المدن الجديدة هو جزء من استراتيجية تطوير حضري، وليس استنساخاً للمجهودات المذكورة سابقاً. وتشمل هذه الاستراتيجيا عنصرين: **أولهما**، بناء سلسلة من المدن والقرى الجديدة، وذلك للأجيال اللاحقة، وهي تحيط بمنطقتي الدلتا ووادي النيل، ومن الممكن اعتبارها محاور تطوير اقتصادي اقليمي لتقليل الكثافة السكانية في المدن والمحافظات الحالية ولتشكيل مراكز حضرية جديدة، بحيث يكون من الممكن الحفاظ على المناطق الباقية من الأراضي المزروعة.

والعنصر **الثاني** هو استكشاف مناطق جديدة قليلة السكان وغنية بالموارد الطبيعية. وهذا يهدف إلى اختيار مناطق غير مأهولة وصالحة للعيش، ومن الممكن اتخاذها مواقع جذب لتغيير اتجاه الكثافة السكانية في مصر. إن هذا العنصر الخاص بالنمو الحضري يرتبط باستراتيجية حل مشكلة السكان في البلاد.

وتجدر الإشارة إلى أن مصطلح **المدن الجديدة** أو **المجتمعات الجديدة** في مصر يشير، ليس فقط إلى بناء وحدات سكنية، أو إلى إعادة إعمار المدن، كإعادة إعمار منطقة القنال بعد حرب تشرين الأول/اكتوبر ١٩٧٣، بل يشير كذلك إلى هيكل المجتمعات الجديدة. إن هذا يستند إلى مبدأ بناء محاور تطويرية لنشر التقدم الاقتصادي وتنفيذ الخدمات وخلق فرص العمل وتحقيق أقصى الأرباح(١٠).

وقد أسست هيئة مستقلة تدعى هيئة المجتمعات الجديدة، وهي وحدة قانونية ذات شخصية معنوية مستقلة، وتتضمن مسؤولياتها وصلاحياتها منح القروض وتقديم التسهيلات والدعم إلى المستثمرين في هذه المجتمعات.

من الممكن تصنيف المجتمعات الجديدة إلى ثلاث مجموعات رئيسية: **الأولى هي** مجموعة المدن التابعة ذات الصلة بالمدن الرئيسية والمستفيدة من الاقتصادات الكبيرة الموجودة. وهذه التوابع (أي المدن التابعة) هي مدينة ١٥ مايو ومدينة ٦ أكتوبر ومدينة بدر ومدينة العبور، إضافة إلى عشرة مواقع حضرية حول القاهرة الكبرى.

والمجموعة **الثانية** تضم المدن التوأم، وتتألف من امتداد الإسكان في المدن الصحراوية القائمة، بشرط وجود قاعدة اقتصادية لتسهيل بناء هذه المدن إذا كان لها منفذ للحصول على الخدمات من المدينة الرئيسية. بعبارة أخرى، إنها مجموعة مدن تعتمد على الخدمات التي تجهّزها المدينة الأم. إن هذه الامتدادات، القائمة على دعم المدن الموجودة، تتحاشى مشاكل المدن القائمة وأخطاءها، ومن أمثلة هذه المدن التوأم بني سويف الجديدة والمنيا الجديدة وأسيوط الجديدة.

أما المجموعة **الثالثة**، فتتألف من مدن ذات اكتفاء ذاتي، وهي تعكس السياسة

---

(١٠) سامي عفيفي حاتم، **المجتمعات الجديدة طريق للتنمية الاقتصادية** (القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، ١٩٩٢)، ص ٨٤.

الطويلة الأجل لبناء مدن جديدة على قاعدة اقتصادية مستقلة. وتبنى هذه المدن في مواقع نائية لتحقيق الاستقلال الذاتي اقتصادياً واجتماعياً، وتقع في الصحراء بعيداً عن دلتا النيل، مثل مدينة السادات ومدينة ١٠ رمضان. إن سياسة التطوير المصرية تضم هذه المجموعات الثلاث لتعديل الخريطة السكانية من خلال حملة إسناد مركزية للاستثمار الخاص في هذه المجتمعات الجديدة.

هناك تجارب في بناء المدن الجديدة جرت في أقطار أخرى مثل ماليزيا واليابان وسنغافورة[١١] والسعودية[١٢]، ومن الممكن الرجوع إلى تفاصيلها. وقد استفادت هذه الأقطار كلها من التجارب المذكورة آنفاً.

وقد اختارت الأقطار المختلفة شكلاً من الأشكال الثلاثة الرئيسية لبناء المدن الجديدة وهي: المدن التابعة، والمراكز الحضرية المكتفية ذاتياً، والمدن التوأم. إن القطر المعني يأخذ بالاعتبار أغراضه وظروفه الاجتماعية والاقتصادية وحاجته إلى تقرير إحدى سياستين لبناء المدن الجديدة، فإما سياسة طويلة الأجل، أو سياسة قصيرة الأجل.

ثانياً: الوضع الحقيقي في فلسطين

يعيش في فلسطين اليوم نحو مليونين ونصف من الناس، ثلثهم في غزة التي تبلغ مساحتها نحو ٣٦٥ كم^{2}. يبلغ متوسط الكثافة السكانية زهاء ٢٠٨٢ شخصاً للكيلومتر المربع الواحد. ويعيش نحو مليون وسبعمائة ألف نسمة في الضفة الغربية بما فيها القدس[١٣]. وتبلغ مساحة الضفة ٥٦٩٠كم^{2} تقريباً، ومتوسط كثافة السكان فيها ٣٠٠ شخص للكيلومتر المربع الواحد.

يتضح من هذا أن مساحة فلسطين صغيرة نسبياً وذات كثافة سكانية عالية. وهي مقسمة إلى وحدتين جغرافيتين من وحدات الشكل الطولي هما: غزة بطول ٥٢ كم، وعرض ٦ إلى ١٣ كم، والضفة الغربية بطول ١٥٠ كم وعرض ٥١ إلى ٥٨ كم. ويتصف ثلث الضفة الغربية (أي القسم الشرقي بمحاذاة وادي الأردن) بكثافة سكانية منخفضة وبمناخ صحراوي.

وللواقع الجغرافي المادي تأثيره في توزيع السكان حاضراً ومستقبلاً، من حيث تركز الفلسطينيين حذو خط ظهر الجبل الذي يفصل المدن الفلسطينية القديمة ابتداءً من جنين

---

(١١) Phillips and Yeh, eds., *New Towns in East and South-East Asia: Planning and Development*.

(١٢) M. Roberts and P. Hugh, *An Urban Profile of the Middle East* (London: Croom Helm, 1979).

(١٣) السلطة الفلسطينية، دائرة الاحصاء المركزية الفلسطينية، مركز الاحصاء الفلسطيني، **سكان التجمعات الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة** (رام الله، الضفة الغربية: المركز، ١٩٩٤).

في الشمال مروراً بنابلس والقدس والخليل في الجنوب. يقع هذا المحور الاستيطاني الحضري في منتصف الضفة الغربية حيث يعيش معظم الفلسطينيين في بلدات وقرى صغيرة، ولا يتجاوز عدد سكان كل بلدة رئيسية ١٧٠ ألفاً. غير أن هناك امتداداً حضرياً ما بين البلدات الرئيسية والأرياف التي تحيط بها، مثل نابلس التي تمتد من بيت وازن في الغرب إلى هوارة ورغيب في الشرق، أو القدس التي تمتد حضرياً من بيت لحم في الجنوب إلى رام الله في الشمال حيث يعيش ٨٠٠ ألف نسمة من السكان.

من خصائص شبكة الاستيطان الفلسطينية وجود الهيمنة الريفية. وينتشر الفلسطينيون في ٥٣٧ بلدة وقرية ومخيم للاجئين (باستثناء مخيمات البدو والقرى الصغيرة). ويدخل في هذا العدد أربع بلدات يزيد عدد سكانها على سبعين ألفاً للواحدة. ويبلغ عدد السكان في نحو ٧٠ بالمئة من القرى الفلسطينية أقل من ٢٥٠٠ نسمة[١٤].

إن السكان، على الرغم من توجههم الريفي، ينتشرون حول عدد كبير من هذه القرى والبلدات التي تقع إحداها قرب الأخرى، فيشكلون بذلك مجموعات سكانية تعيش في قرى ذات كثافة سكانية منخفضة وتفتقر إلى قاعدة أساسية، اقتصادية أو اجتماعية. ثمة سمة أخرى من سمات شبكة الاستيطان الفلسطينية، وهي وجود مخيمات اللاجئين خارج المدن الرئيسية، وتتألف هذه المخيمات من مناطق ذات أنماط عيش خاصة، نظراً إلى كثافتها السكانية العالية وبنيتها المختلفة ومستوياتها المتفاوتة في الخدمات الاجتماعية والاقتصادية.

يعتمد أسلوب البناء والتطوير في شبكة الاستيطان الفلسطينية على المبادرة الخاصة المحلية. ولم تتدخل السلطة المركزية في التطوير أو في توفير الحلول السكنية التي غيرت النمط العام للبلدات والقرى الفلسطينية. وقد ظهرت في ظل الاحتلال الإسرائيلي بعد عام ١٩٦٧ عقبات متعددة حدت من تطور التحضر الفلسطيني.

لم تشجع قوات الاحتلال بناء المدن الجديدة التي تسندها بنية تحتية اقتصادية وإسكانية معاً. على العكس، فقد دمر الاحتلال الإسرائيلي البنية التحتية الإسكانية، وذلك بالسيطرة على عمليات التخطيط والبناء وبالإخفاق في توفير الموارد المالية أو البشرية القادرة على تغيير الوضع الحقيقي. إن الاحتلال الإسرائيلي لم يرفع من شأن اقتصاد البلدات الفلسطينية، كما أن السلطات الإسرائيلية رفضت بناء مناطق صناعية في معظم هذه البلدات. وقد أدى هذا إلى زيادة الاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي.

في المقابل، بنت السلطات الإسرائيلية مستوطنات يهودية وبلدات جديدة في الضفة الغربية على شكل بلدات تابعة، ومنها في القدس معاليت أدوميم وجيلو ويزغات زائيف،

(١٤) Centre for Engineering and Planning [CEP], *The Principles of the Palestinian State Main Planning* (Ramallah: [CEP], 1992).

وفي تل أبيب بلدات أريئيل وعمانوئيل وغيرهما. كذلك بنيت مدن توأم مثل كريات أربع في الخليل، بصرف النظر عن الفروق العرقية والسياسية بين البلدات الأصلية والبلدات الجديدة.

كان الغرض من بناء هذه البلدات التقليل من التحضر الفلسطيني وعزل المدن والبلدات، ومنعها بذلك من الهيمنة على مناطق جغرافية واسعة ومن تشكيل مجموعة حضرية إثنية. إن مثل هذا البناء يهدف، بالإضافة إلى ذلك، إلى زيادة عدد السكان اليهود كخطوة أولى للضم. بعبارة أخرى، إن المستوطنات الإسرائيلية هي بلدات جديدة بنيت في الأراضي الفلسطينية، وهذا يحد من الموارد لبناء بلدات فلسطينية جديدة.

ثالثاً: الحاجات في المستقبل

هناك أسباب متعددة للحاجة إلى بناء مدن جديدة: **أولها**، تلبية الطلب الشديد المتوقع على المساكن. ويشمل هذا توفير الإسكان بشكل يتفق مع الزيادة الطبيعية في السكان، وتوفيره كذلك للأسر الصغيرة التي تطالب بمساكن منفصلة عن الأقرباء.

والسبب **الثاني** هو رغبة الأسر في تحسين أحوالها المعيشية، تلك الأحوال التي تدهورت نتيجة للكثافة السكانية العالية وعدم وجود الخدمات الابتدائية، ونتيجة لصغر حجم الوحدات السكنية. ففي الضفة الغربية نجد أن ٥٧,٧ بالمئة من الأسر الفلسطينية يشترك فيها ثلاثة أشخاص في الغرفة الواحدة. وترتفع هذه النسبة في غزة إلى ٦٨ بالمئة[١٥].

أما السبب **الثالث** فهو أن اللاجئين الذين يعيشون في الأراضي الفلسطينية ينتظرون التحسن في أحوالهم السكنية، كما ينتظر ذلك الفلسطينيون العائدون من الخارج للإقامة في البلاد. يضاف إلى هذا أن من المتوقع ازدياد الهجرة من القرى إلى المدن سعياً من الناس وراء الأعمال والمساكن. إن لدى هذه الجماعات كلها حاجة ماسة إلى السكن على المدى القصير، والمسألة هي كيفية العثور على حلول لهذا الطلب الهائل.

وستكون هناك حاجة ماسة في المستقبل إلى رفع المستويات الاقتصادية، وذلك بتوفير فرص العمل واجتذاب ذوي المبادرات وغيرهم من الذين يستطيعون المساعدة في تطوير فلسطين. ففي عام ١٩٩٢ كانت نسبة الفلسطينيين في القوى العاملة تبلغ ٣٨ بالمئة؛ أما نسبة الإناث فكانت ٦,٩ بالمئة. وكانت نسبة ٢٠ بالمئة من مجموع القوى العاملة تعمل في الزراعة، و١٢,١ بالمئة في الصناعة، و٣٤ بالمئة في الإنشاءات، و٣٣,٩ بالمئة في قطاعات اقتصادية أخرى[١٦].

---

(١٥) اسرائيل، دائرة الاحصاء المركزية، **كتاب الاحصاء السنوي الإسرائيلي**، رقم ٤٥ (القدس: [الدائرة]، ١٩٩٥).

(١٦) اسرائيل، دائرة الاحصاء المركزية، **إحصاءات يهودا والسامرة وقطاع غزة**، جزء ك ـ ب (القدس: [الدائرة]، ١٩٩٣). (بالعبرية).

وفي العام نفسه كانت نسبة ٣٦,٢ بالمئة من القوى العاملة مستخدمة في إسرائيل على الرغم من القيود المفروضة ضد العمالة الفلسطينية فيها. وكانت نسبة ٥٣,٢ بالمئة فقط من القوى العاملة الفلسطينية تعمل قريباً من بيوتها، مما يشير إلى قلة فرص العمل في البلدات الفلسطينية الحالية بالنظر إلى ضعف قاعدتها الاقتصادية. إن قلة فرص العمل في قطاع الخدمات المتقدمة وفي القطاع الصناعي قد أثرت سلباً في مهارات العمالة الفلسطينية ونوعيتها، مع أن هناك عدداً من الأفراد لديهم المعرفة والقدرات النظرية ولا تعوزهم إلا الفرصة لممارسة حرفهم أو مهاراتهم.

وأخيراً، فإن عدم وجود بلدات ذات هياكل اقتصادية واعتماد الاقتصاد الفلسطيني على قطاعات اقتصادية أجنبية قد أديا إلى الوضع الاقتصادي الحاضر. بالتالي فإن بناء بلدات جديدة أو توسيع البلدات القائمة وتطويرها ينبغي أن يركز على تطوير الاقتصاد الفلسطيني من دون زيادة الاستهلاك أو تخفيض الإنتاج. وهذا يعني أن أي استراتيجيا للإسكان، ومن ضمنها تطوير شبكة المستوطنات، ينبغي أن تنفذ في إطار استراتيجيا أوسع لتطوير الاقتصاد الفلسطيني باجتذاب ذوي المبادرة وبتوفير فرص العمل في القطاعات الاقتصادية المتقدمة.

إن تدهور الوضع الاقتصادي، وما صاحبه من ضغوط وقيود فرضتها سلطات الاحتلال الإسرائيلي، قد أخر ظهور الحكومة المحلية وتطورها[١٧]. والنتيجة هي عدم وجود حكم محلي مستقل قادر على القيام بدور رئيسي في عملية التطوير. ومع أن هناك بعض المدن الكبيرة مثل نابلس والخليل وغزة تتمتع بحكم ذاتي، فإنها مع ذلك غير قادرة على تنفيذ حملة من أجل التطوير، ولا على توفير الخدمات الأساسية الضرورية لتسريع العملية التطويرية.

إن هناك حاجة ماسة إلى إعادة بناء هيكل البلدات والقرى الفلسطينية وتجديده، فمعظمها يفتقر إلى المرافق الجوهرية كالطرق ومنظومات الصرف الصحي. وهذا يعني أن أية زيادة في عدد السكان والمساكن ستزيد من الضغط على ما هو موجود من بنية تحتية وخدمات، ويخلق مشاكل حضرية وبيئية من شأنها أن تعيق عملية التطوير في المستقبل. إن البلدات الفلسطينية الحالية تشارك المدن الكبيرة في المشاكل الحضرية، على الرغم من صغر مساحتها وانخفاض كثافتها السكانية، وذلك بسبب عملية الإسكان المتسرعة والافتقار إلى التخطيط والبنية التحتية والخدمات الأساسية.

ولهذا الوضع تأثيره في تقرير نمط بناء المدن الجديدة في فلسطين، وهو يعني ضمناً أن بناء هذه المدن ينبغي أن يكون جزءاً من توسيع متكامل للمدن القائمة. إن عرض الوضع الحقيقي يجب أن يسبقه استعراض للوضع السياسي. كما أن أمام الدولة الفلسطينية

---

(١٧) أ. شهوان، «الادارة المحلية في الأراضي المحتلة،» شؤون تنموية (القدس)، العدد ٣ (١٩٩٣)، ص ٢ ـ ٣٧.

المؤسسة حديثاً مسؤوليات كبيرة في الميادين السياسية والإدارية والاقتصادية والخدمية، وهي تحاول أن تتصدى لهذه التحديات. ويتعين الأخذ بعين الاعتبار الوضع الحقيقي، وكذلك تقييم الحاجات من أجل بناء المدن الجديدة، عند تقرير النمط المناسب لبناء هذه المدن في فلسطين.

رابعاً: النمط المقترح للمدن الجديدة

قبل وصف هذا النمط من الضروري تحديد أغراض السلطة الوطنية الفلسطينية وأغراض المجتمع، مع تحديد دور المدن الجديدة في تحقيق هذه الأغراض، وهي:

- رفع المستوى الاقتصادي للسكان الحاليين وللعائدين من الخارج، وذلك بتوفير فرص العمل في قطاعي الصناعة والخدمات.

- توفير البنية التحتية اللازمة للتطوير في البلدات والقرى الفلسطينية.

- الحفاظ على شبكة مستوطنات فلسطينية متوسعة بما يلائم حجم البلدات والقرى، بالإضافة إلى الاستفادة من المزايا الموجودة فيها.

- المحافظة على التوازن بين توزيع السكان وفرص العمل لتحاشي تركيزها في مواقع معينة.

- إنشاء مراكز تطوير حضرية لتساعد في خلق فرص العمل والأخذ بيد المبادرات الاقتصادية.

- توفير حلول إسكانية لمواجهة الزيادة المتوقعة في عدد السكان.

إن طبيعة الحيّز للمجتمع الفلسطيني شبيهة بطبيعته في أقطار أخرى، كما أن هناك عوامل متشابهة مثل الهجرة الداخلية من الريف إلى المدينة، والفجوة بين المركز والمحيط، ووجود فرص عمل أكثر في المدينة مع مرافق اقتصادية واسعة وصلات متاحة، كما أن تركيز الخدمات في المدن الرئيسية يجتذب عدداً كبيراً من الناس.

وهذه الخصائص المتعلقة بالمكان نشأت حديثاً في فلسطين. فالقدس ورام الله هما مركزان حضريان تتركز فيهما معظم المرافق الإدارية والاقتصادية والثقافية، كما أن الهجرة الداخلية إليهما قد أخذت طريقها من البلدات والقرى القريبة. ولولا القيود الإسرائيلية التي حدت من التوسع الفلسطيني في القدس والمناطق المحيطة بها لكان عدد الناس فيها قد تزايد كثيراً. ويصدق هذا كذلك على البنية التحتية والخدمات.

ثمة مقترحات متعددة من الممكن بحثها لبناء مدن جديدة ولوضع استراتيجيا لشبكة مستوطنات فلسطينية ولتحقيق الأهداف المذكورة آنفاً. أحد هذه المقترحات يدور حول تطوير المناطق الريفية بتوفير الموارد الضرورية وفسح المجال أمام قانون العرض والطلب ليتولى أعمال المطورين الأفراد في المدن الحالية.

والبديل الآخر يدور بالدرجة الأولى حول تطوير مدينة رئيسية، على الأقل في المرحلة الأولى، بتوفير الموارد للبنية التحتية والخدمات الأساسية والمرافق الإدارية المركزية. ومن الممكن البدء بمدينة القدس كنموذج. إن هذه العملية ستشجع الهجرة الفلسطينية إلى المدينة الرئيسية.

والاقتراح الثالث يدور حول إجراءات لتشجيع المنافسة بين البلدات والقرى واعتمادها على المبادرات الشخصية والحكم المحلي، وذلك باجتذاب المستثمرين وتوفير المرافق الأساسية.

وقد يجري تطوير مقترحات أخرى لإنشاء بلدات مستقلة مركزية جديدة بصرف النظر عن عملية بناء المدن الجديدة. إن النمط المقترح الذي نراه مناسباً للواقع الفلسطيني يركز أساساً على بناء مدن توأم كتوابع للمدن القائمة، ولا يركز فقط على بناء مدن جديدة مكتفية ذاتياً لتنافس المدن الموجودة. والسبب الذي يدعو إلى الأخذ بهذا النمط هو نفقات بناء المدن الجديدة وعدم وجود مواقع كافية وإمكانية توفير هويات قصيرة الأمد.

إن النمط المقترح يتبنى نمط المدينة التابعة المأخوذ من التجارب البريطانية والمصرية والدانماركية، ولكنه يمزجه بنمط المدينة الجديدة المعمول به في مصر. تُقترح المدن الجديدة لمناطق قريبة من المدن الرئيسية، وهي نابلس والقدس والخليل وغزة كمرحلة أولى. أما في المرحلة الثانية فينبغي تطوير استراتيجيا متوسطة وطويلة المدى لتحويل مجموعة من القرى وإيجاد منفذ حضري إلى المدن الجديدة. هذا ويتعين أن تبنى المدن الجديدة في مناطق ذات أولوية نسبية مثل شمالي وادي الأردن في منطقة جفتلك، وعند تقاطع الطرق الرئيسية بمحاذاة الجسر الذي يربط فلسطين بالأردن.

في المرحلة الأولى لا بد من أن تكون المدن التوأم الجديدة واقعة في المدن المركزية الرئيسية شرق نابلس وشمال رام الله وبينها وبين القدس، وكذلك شمال الخليل وغزة. أما في المرحلة التي تليها، فينبغي أن تقع المدن التوأم الجديدة بالقرب من جنين وطولكرم وخان يونس ورفح.

١ ـ فوائد النمط المقترح

لا شك في أن أي حل من حلول التخطيط له جوانبه الإيجابية وجوانبه السلبية، بيد أن الحل المقترح سيتضمن من الجوانب الإيجابية ما هو أكثر من غيرها في المدى القصير والطويل. إن بناء مدن توأم جديدة بالقرب من المدن المركزية سيساعد في إعادة توزيع السكان ويرفع من شأن المدن القائمة، بحيث تجتذب إليها ذوي المبادرة من المستعدين للإقامة في مراكز حضرية، فالمدن الكبيرة تقدم أعمالاً أفضل وفرصاً سكنية جيدة.

إن البلدات الفلسطينية الحالية، الصغيرة منها والمتوسطة الحجم، هي ذات قدرة

محدودة على استيعاب المهاجرين إليها أو العائدين المتوقع رجوعهم من الخارج، كما أنها ذات فرص عمل محدودة.

سيقلل بناء مدن جديدة بالقرب من مدن قائمة من مشاكلها البيئية والحضرية، وذلك بتقليل الضغط الواقع على البنية التحتية للمدينة الرئيسية. إلى هذا، ولأن المدن الجديدة ستستوعب العائدين، وتكون قادرة أيضاً على توفير حل سكني للقاطنين الحاليين، فإن التضامن الاجتماعي سيكون أقوى فيها.

وسيعمل نمط المدن التوأم الجديدة على تشجيع التمركز وقيام دور تضطلع به المدن الحالية في التطوير. والنمط المقترح يتفق كذلك مع الخصائص المكانية الآخذة بالظهور في فلسطين، ومنها الهجرة إلى المدن الرئيسية، ولا سيما إلى رام الله.

٢ ـ تنفيذ إنشاء المدن الجديدة

تشير تجربة النمطين البريطاني والمصري إلى الحاجة إلى إنشاء هيئة خاصة لتنفيذ المشاريع الوطنية. ففي المرحلة الأولى تؤسس هيئة حكومية للتوجيه تهتم بمسألة بناء المدن الجديدة، وتقوم الحكومة الفلسطينية بتعيين أعضاء هذه الهيئة وتوفير الموارد الضرورية لها.

وتؤسس على المستوى المحلي سلطة محلية تكون مسؤولة عن تخطيط المدن الجديدة وتنفيذها. والتنسيق بين السلطة المحلية في المدن الجديدة والحكومة المحلية في المدن الرئيسية سيضمن التكامل بين عمليات التخطيط للبنية التحتية والخدمات، وبين تنفيذها وتطويرها.

إن دور السلطات المركزية والمحلية هو بالأساس إنشاء البنية التحتية الجوهرية، ووضع الأنظمة والقوانين اللازمة، واتخاذ الإجراءات لاجتذاب الأفراد ذوي المبادرة والشركات الخاصة للمشاركة في عمليتي التخطيط والتنفيذ والاشتراك كذلك في بناء المدن. والمهم جداً هو شمول تخطيط المدن الجديدة بما يتعلق بالمدينة الأساسية أيضاً، مع تخصيص الأراضي التي يمكن استخدامها لأغراض اقتصادية، وذلك للأعمال الصناعية والتجارية والخدمية.

خامساً: خاتمة وتوصيات

إن هذه الدراسة تبين أن الواقع الفلسطيني والتجربة الدولية في بناء المدن الجديدة يفيدان بأن الاستراتيجيا الملائمة هي تعزيز المدن الفلسطينية القائمة، وذلك بإنشاء مدن توأم جديدة. بالإضافة إلى هذا يوصى بتشكيل مركز حضري متكامل ونشر التطوير ليصل إلى التوابع الريفية.

سيعمل هذا النمط لبناء مدن جديدة في فلسطين على عدم إهدار الأراضي والأموال والجهود، وهذه كلها تحتاج إليها الدولة الفلسطينية حاجة ملحة لحل المشاكل الحالية الخاصة بالإسكان والسكان. إن ما يوفره عدم الإهدار هذا سيساعد على تشجيع التنمية الاقتصادية.

٥ ـ القانون والإسكان في فلسطين

إبراهيم شعبان(*)

خلاصة

تطور الوضع القانوني في فلسطين تطوراً خاصاً في القرن الأخير، فقد تعاقبت على حكم البلاد أنظمة قانونية مختلفة، بل متناقضة. وحين كانت فلسطين جزءاً من الامبراطورية العثمانية، سرى عليها ما كان يسري على الدولة العثمانية من أنظمة وقوانين إلى أن انهارت. بيد أن القوانين العثمانية بقيت سارية في فلسطين حتى اليوم، ولعل أبرز هذه القوانين مجلة الأحكام العدلية (أي القانون المدني)، وقانون الأراضي ونظام المرابحة.

بعد الحكم العثماني وضعت فلسطين تحت الانتداب البريطاني، فأقامت بريطانيا نظاماً قانونياً جديداً وعززته بإنشاء نظام للمحاكم وإدخال قوانين بريطانية متعددة. إن القوانين التي تشمل التخطيط والتسجيل ونقل ملكية العقارات مثلت علامات مهمة في ذلك الزمن.

في خلال العهد الأردني قامت ثورة تشريعية، فبدلت معظم القوانين وسنت قوانين جديدة من ضمنها الدستور. وتبع ذلك قوانين تتعلق بالتجارة والصيرفة والبلديات والاستثمار.

حين قامت إسرائيل باحتلال فلسطين حدثت تشويهات تشريعية. لقد أصدر الحكم العسكري الإسرائيلي أكثر من ألف وثلاثمائة من الأوامر العسكرية، فعدلت أو ألغت معظم القوانين السابقة وأولت المسائل المتصلة بالأرض الاهتمام الأول.

وأدخل إعلان أوسلو واتفاقية القاهرة وضعاً تشريعياً جديداً أكثر تعقيداً. إن المادة (٧) من اتفاقية القاهرة تجيز تشريع القوانين إلى حد يكاد يلغي سلطة التشريع ذاتها. هذا

(*) مجلس الإسكان الفلسطيني، القدس.

فضلاً عن أن أجزاء من الضفة الغربية لم تزل تحت الاحتلال.

لن يجري هنا بحث الوضع القانوني باستثناء ما يتعلق بالإسكان. وستقدم مقترحات للمساعدة في إزالة العقبات القانونية على المستويات كافة. وستقترح كذلك قوانين جديدة تناسب العصر وتتماشى مع التطورات الجارية في ميادين التخطيط والإنشاءات والإسكان والتمويل.

مقدمة

إن أهم القوانين العثمانية في حقل الإسكان التي لم تزل سارية في المناطق الفلسطينية هي مجلة الأحكام العدلية[١]. وقانون الأراضي[٢] وملحقاته، والقانون المتعلق بنقل ملكية العقارات، وغيرها المتعلقة بنظام الطابو[٣] والمرابحة[٤].

خلال الانتداب البريطاني الذي دام أكثر من ثلاثة عقود أدخلت تغييرات أساسية في القوانين الفلسطينية، ولا سيما المتصلة بالإسكان، والأراضي[٥]، وبيع الأراضي العائدة للقاصرين[٦]، وأنظمة الطابو المتعاقبة[٧]، وتحريم البيع، ومنازعات الإشغال[٨]، والإنشاءات[٩]، وضرائب الأملاك[١٠].

إن الثورة التشريعية التي حدثت في فلسطين خلال الحكم الأردني شملت عدداً من الميادين القانونية، منها الدستور[١١]، والقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٥٢ الخاص بتسوية

---

(١) علي حيدر، درر الحكام، شرح مجلة الأحكام، تعريب فهمي الحسيني، ٤ مج (بيروت: دار الجيل، ١٩٩١). صدرت المجلة في غزة، محرم سنة ١٢٨٦هـ في الزمن العثماني.

(٢) صدر هذا القانون في زمن الدولة العثمانية بتاريخ ٧ رمضان سنة ١٢٧٤هـ.

(٣) صدر في ٢٤ جمادى الآخرة سنة ١٢٩١هـ في زمن الدولة العثمانية.

(٤) صدر في ٩ رجب سنة ١٣٠٤هـ في زمن الدولة العثمانية.

(٥) قانون الأراضي الموات الصادر في ١٦ شباط/فبراير ١٩٢١ والمنشور تحت الباب رقم (٧٩) من مجموعة القوانين الفلسطينية.

(٦) قانون انتقال الأراضي الصادر في أيلول/سبتمبر ١٩٢٠ ونشر تحت الباب رقم (٨١) من مجموعة القوانين الفلسطينية.

(٧) قانون منع البيع والفراغ بالوفاء لسنة ١٩٢٧ المنشور في: **الجريدة الرسمية**، العدد ١٥٧ (١ حزيران/يونيو ١٩٢٧).

(٨) قانون منازعات وضع اليد على الأراضي رقم (١٢) لسنة ١٩٣٢ والمنشور تحت الباب رقم (٧٦) من مجموعة القوانين الفلسطينية.

(٩) أنظمة وضعتها لجنة التنظيم المركزية بموجب المادة رقم (١) من قانون تنظيم المدن لسنة ١٩٢١، وقد نشرت هذه الأنظمة في: **الوقائع الفلسطينية**، العدد ١٦٣ (١٦ أيار/مايو ١٩٢٦)، ص ٣٤٦ ـ ٣٩٤.

(١٠) قانون ضريبة الأملاك في القرى رقم (٥) لسنة ١٩٤٢ وقد نشر في: **الوقائع الفلسطينية**، العدد الممتاز ١١٨٢ (٣٠ آذار/مارس ١٩٤٢)، الملحق رقم (١)، ص ١٣.

(١١) نشر دستور المملكة الأردنية الهاشمية في: **الجريدة الرسمية**، العدد ١٠٩٣ (٨ كانون الثاني/يناير ١٩٥٢)، ص ٣.

منازعات الأراضي والمياه[١٢]، والقانون رقم (٢) لسنة ١٩٥٣ عن الملكية[١٣]، والقانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦ عن تنظيم المدن والقرى[١٤]، وغيرها من القوانين العامة مثل قانون التجارة وقانون العقوبات وقانون الصيرفة.

في عام ١٩٦٧، وبعد الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وغزة، أصدر الحاكم العسكري أكثر من ألف وثلاثمائة من الأوامر العسكرية. أهم هذه الأوامر تلك المتصلة بفصل السلطات، فقد وضعت في سلطة واحدة[١٥]؛ وتطبيق أنظمة الطوارئ؛ وتعديل قوانين وأنظمة الأراضي[١٦].

في عام ١٩٨٧ بدأت الانتفاضة الفلسطينية التي أدت إلى تطورين بالغي الأهمية، مما أضاف إلى تعقيد الوضع القانوني في المناطق الفلسطينية. كان التطور **الأول** فك الارتباط القانوني والإداري بين الأردن والضفة الغربية. فقد أعلن الملك حسين في عام ١٩٨٨ قرار فك الارتباط، وتلا ذلك إجراء انتخابات أردنية خالصة في الضفة الشرقية، وتشكل مجلس نواب أردني من سكان الضفة الشرقية وحدهم.

أما التطور **الثاني** فكان انعقاد المجلس الوطني في الجزائر الذي أعلن قيام الدولة الفلسطينية في الخامس عشر من شهر تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٨، وجعل هذا الإعلان من الضروري سن قوانين فلسطينية موحدة.

وقد كان لتطور القانون الدولي بشأن حقوق الإنسان أثره في النظام القانوني الفلسطيني. إن نصوص اتفاقيتي لاهاي وجنيف اللتين تشكلان جوهر القانون الذي يحكم الاحتلال العسكري هي النصوص التي ينبغي تطبيقها وقت هذا الاحتلال[١٧].

---

(١٢) قانون تسوية الأراضي والمياه رقم (٤٠) لسنة ١٩٥٢ والمنشور في: **الجريدة الرسمية**، العدد ١١١٣ (١٦ حزيران/يونيو ١٩٥٢)، ص ٢٧٩.

(١٣) قانون استملاك الأراضي للمشاريع العامة رقم (٢) لسنة ١٩٥٣ والمنشور في: **الجريدة الرسمية**، العدد ١١٣٠ (١ كانون الثاني/يناير ١٩٥٣)، ص ٤٣٣.

(١٤) قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦ (قانون مؤقت). نشر هذا القانون المؤقت في: **الجريدة الرسمية**، العدد ١٩٥٢ (٢٥ أيلول/سبتمبر ١٩٦٦)، ص ١٩٢١.

(١٥) انظر المنشور العسكري رقم (٢) المنشور في: «مناشير، أوامر وتعيينات» صادرة عن قيادة قوات جيش الدفاع الإسرائيلي في منطقة الضفة الغربية، والصادر في حزيران/يونيو ١٩٦٧، والمنشور رقم (١) لعدد ١ بتاريخ ١١ آب/أغسطس ١٩٦٧.

(١٦) انظر الأوامر العسكرية ذات الأرقام: (٥٨)، (٥٩)، (١١٣)، (٢٩١)، (٢٩٣)، (٣٢١)، (٤١٩)، (٤٤٨)، (٤٥٠)، (٤٥١)، (٥٠٥)، (٦٤٢)، (٧٧٨)، و(٨١١) وهي منشورة جميعاً تحت باب «مناشير، أوامر وتعيينات» صادرة عن قيادة قوات جيش الدفاع الإسرائيلي في منطقة الضفة الغربية.

(١٧) انظر: ابراهيم محمد شعبان، **الانتفاضة الفلسطينية في عامها الأول: دراسة في ضوء أحكام القانون الدولي العام** (القدس: إ. شعبان، ١٩٨٩)؛ Lord McNair and A. D. Watts, *The Legal Effects of War*, 4th ed. (Cambridge [Eng.]: Cambridge University Press, 1966); G. V. Glahn, *The Occupation of Enemy Territory: A Commentary on the Law and Practice of Belligerent Occupation* (Minneapolis: University of Minnesotta Press, 1957); Jean S. Pictet, ed., *Geneva* =

إن الحقبة التي بدأت بعد الحرب العالمية الثانية والتوقيع على ميثاق الأمم المتحدة، شهدت تحركاً عالمياً واسعاً نحو الاعتراف بحقوق الإنسان، وما لبث هذا التحرك أن أدى إلى عقد المعاهدات والمواثيق والبيانات الدولية التي تصون حقوق الإنسان وتضمنها، وهي كلها قد أثرت في ما يجري في المناطق الفلسطينية وفي شؤون الشعب الفلسطيني[١٨].

وجاء إعلان أوسلو واتفاقية القاهرة ليزيدا في التعقيد القانوني في فلسطين. فالمادة السابعة من اتفاقية القاهرة قد حدّت من السلطات التشريعية الفلسطينية وجعلت الأوامر العسكرية التي كانت سارية المفعول في الضفة والقطاع عشية الرابع من أيار/مايو ١٩٩٤ أوامر شرعية[١٩].

إن تسلم السلطة الوطنية المتوقع لصلاحيات السيادة سيجعل النظام القانوني في فلسطين أكثر تعقيداً واتساعاً وتبايناً. كما أن موضوع الإسكان يدخل في الإطار القانوني العام وسلطة التشريع، وهو يتصل بالقوانين السائدة أياً كان وقت إصدارها وجنسية الكيان الذي أصدرها ما دامت سارية المفعول، ويتصل كذلك اتصالاً وثيقاً بالأموال غير المنقولة والتمويل والإدارة والبيع والاستثمار والصيرفة والتأجير وما إلى ذلك. ثم إنه يتصل بالنظام القانوني المنشود والإصلاحات القانونية الجذرية التي من الممكن إجراؤها في هذا السياق.

لهذه الأسباب، فإن الموضوع في غاية الاتساع والشمول، ولذلك لن يكون من الحكمة تناول التفاصيل أو الجزئيات، لأن ذلك سيبعدنا عن صلب الموضوع. لذلك سنركز على الخطوط العامة والمقترحات والحلول.

Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, translated into English = from the original French by Ronald Griffin and C.W. Dumbleton, Geneva Conventions of 12 August 1949, Commentary; 4 (Geneva: International Committee of the Red Cross, 1958); Esther Rosalind Cohen, *Human Rights in the Israeli-Occupied Territories, 1967-1982*, Melland Schill Monographs in International Law (Dover, NH: Manchester University Press, 1985), and E. H. Schwenk, «Legislative Power to the Military Occupant under Article 43, Hague Regulations,» *Yale Law Journal*, vol. 54, no. 91 (1945), pp. 393-416.

(١٨) Arthur Henry Robertson, *Human Rights in the World, being an Account of the United Nations Covenants on Human Rights, the European Convention, the American Convention, the Proposed African Commission and Recent Developments Affecting Humanitarian Law* (Manchester, Eng.: Manchester University Press, 1972).

(١٩) الأمم المتحدة، اتفاق حول قطاع غزة وأريحا، A/49/180 ([د.م.: د.ن.]، ١٩٩٤). (بالعربية).

أولاً: جوهر القانون

القوانين هي مجموعة من القواعد الاجتماعية يجبر الفرد على إطاعتها ولو بالقوة عند الاقتضاء. وهذا التعريف هو من الشمولية بمكان، فهو يتضمن القواعد الدستورية وقوانين الطوارئ وتشريعات الضرورة والقوانين العادية والأنظمة والأعراف ومبادئ العدالة، سواء أكان القانون يتضمن عدة قواعد قانونية أو حتى قاعدة واحدة فقط[٢٠].

إن الإلزام ركن أساسي من أركان القانون، من دونه يصبح مجرد نصح أو توصية، ولا فرق أن تكون السلطة التي أقرت القانون هي السلطة التشريعية أو التنفيذية، مع ملاحظة أن السلطات القضائية لا تستطيع أن تضع قوانين وإنما تفسرها وتطبقها[٢١].

إن نوع النظام السياسي في الدولة لا يؤثر في أمر القانون، كما أن شكل السلطة التشريعية أمر لا علاقة له به، فقد يكون الانتخاب أساسها، وقد يكون التعيين عمادها، وقد يمتزج الأمران معاً. وقد يتشكل المجلس التشريعي بالانتخاب المباشر أو الانتخاب غير المباشر، وقد يقيد الانتخاب بالمؤهلات أو بالمال أو بأي شرط آخر، وقد يكون بالأغلبية البسيطة أو بأغلبية خاصة بعينها، أو بالتمثيل النسبي. كما قد يعتمد نظام المجلسين أو نظام المجلس الواحد، وقد يكون النظام برلمانياً أو رئاسياً. إن كل هذه العوامل لا تلعب دوراً في وضع القانون، إذ إنها آلية ـ ليس إلا ـ لتشكيل السلطة التشريعية التي تخلق القانون[٢٢].

إن أية قاعدة تنظم السلوك الاجتماعي وتكون عامة ولها صفة التجريد، أي أنها لا تخاطب أشخاصاً بعينهم، بل الناس عموماً، ولا تغطي وقائع معينة، بل وقائع عامة، وإذا كانت ملزمة بكل أشكال الإلزام وصوره شريطة أن تنفذها السلطة العامة، فإنها تصبح قاعدة قانونية بغض النظر عن شكلها وكيفية وضعها واختلاف الأنظمة السياسية مع مراعاة القيد المكاني والزماني للقانون[٢٣].

إن قوة القانون لا تتضاءل إذا خاطب مجموعة أو شريحة من المجتمع. إن القانون ينبغي بصورة عامة أن يخاطب معظم الناس، إلا أن طبيعة القانون لا تتغير إذا كان موجهاً فقط إلى قطاع معين من المجتمع، حتى لو كان شخصاً واحداً، ما دامت هذه القاعدة القانونية عامة ومجردة. لذلك فإن القواعد الخاصة بالمقاولين أو بالمهندسين المعماريين أو بالمستفيدين هي قواعد قانونية صحيحة وملزمة ويجب العمل بها على رغم أنها تخاطب فئة صغيرة من فئات المجتمع.

---

(٢٠) عبد المنعم فرج الصده، **أصول القانون** (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٧٨)؛ عباس الصراف وجورج حزبون، **المدخل إلى علم القانون** (عمان: الجامعة الأردنية، كلية الحقوق، ١٩٥٨)، وأنور سلطان، **المبادئ القانونية العامة** (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٧٤).

(٢١) الصده، المصدر نفسه، ص ١٨٥.

(٢٢) المصدر نفسه، ص ٩٣.

(٢٣) المصدر نفسه، ص ١٢ ـ ٢٢، وسلطان، المصدر نفسه، ص ٩ ـ ١٤.

والقوانين تحديداً تتبع ترتيباً هرمياً، وهذا لا يتنافى مع القانون بل يتفق معه. إن الدستور يقف على رأس القوانين ثم تليه تشريعات الطوارئ، فالتشريعات العادية، وأخيراً الأنظمة. وينبغي أن لا تخالف القوانين الدنيا قانوناً أعلى، وإذا حصل مثل هذا التناقض، فالعبرة دائماً للقاعدة القانونية ذات المرتبة الأعلى. لهذا ولضمان دستورية القوانين يتحتم تنفيذ القانون الأعلى لا الأدنى[(٢٤)].

ويجب أن أشير في هذا السياق إلى أن القانون لا يفرق بين فروع القانون ولا يفاضل بينهما. ومنذ أيام الرومان يقسم الفقهاء علم القانون إلى قانون عام وقانون خاص، إلا أن هذا التقسيم هو تقسيم شكلي وأكاديمي، ولا فائدة عملية له. فالقوانين المدنية والعقابية والمالية والتجارية والعمالية والبحرية والضريبية والعسكرية كلها قواعد قانونية، سواء أكانت ملزمة أم لا، فهي قواعد قانونية في الحالتين إذا وجدت فيها العناصر الرئيسية للقانون[(٢٥)].

لذلك لا يبقى القانون نافذاً وملزماً وسارياً ما دام لم يلغَ، فإذا تم إلغاؤه تسري قوة الإلزام على الأحداث التي تمت في ظله. وعملاً بمبدأ عدم رجعية القوانين لا يسري القانون الجديد على الوقائع التي تحدث قبل تشريعه. ونشير إلى أن بعض القوانين مؤقتة، وبعضها مرتبط بظروف اقتصادية واجتماعية، وبعضها الآخر أقرب إلى الديمومة. غير أن هذا لا يؤثر في سريان القانون إلا إذا ألغي[(٢٦)].

ثانياً: الحق في السكن

يشكل الحق في السكن المناسب حجر الزاوية للاستراتيجيا العالمية للمأوى، وهو يُعتبر من أهم الاحتياجات البشرية. وقد صار دولياً أحد حقوق الإنسان الأساسية، وبدأ الفقهاء يربطون بينه وبين الكرامة الإنسانية والصحة العقلية والجسدية والنوعية العامة للحياة. وإن مياه الشرب والمرافق الصحية المناسبة تعتبر من الاحتياجات الأساسية التي يجب أن تتوفر في كل بيت. ويعرَّف المسكن المناسب بأنه يوفر «قدراً مناسباً من الخصوصية، والمساحة الكافية، والأمن والإضاءة والتهوية، والبنية التحتية الكافية، وموقع مناسب في ما يتعلق بمكان العمل وبالمرافق الأساسية، وكل ذلك بتكلفة معقولة»[(٢٧)].

والحق في السكن المناسب هو حق كل طفل وامرأة ورجل في أي مكان. وقد نص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (ف ١ م ٢٥)، كذلك نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (١١) من الميثاق الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦. وبعد

---

(٢٤) ثروت بدوي، **النظم السياسية** (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٢)، ص ١٧٧، ومحسن خليل، **النظم السياسية والدستور اللبناني** (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٧٣)، ص ٥٩٩.

(٢٥) الصده، المصدر نفسه، ص ٤٣، وسلطان، المصدر نفسه، ص ٢٣.

(٢٦) الصده، المصدر نفسه، ص ٢٠٨ ـ ٢١٦.

(٢٧) الأمم المتحدة، حقوق الإنسان: **حق الإنسان في سكن مناسب**، صحيفة وقائع؛ رقم ٢١ (جنيف: مركز حقوق الإنسان، ١٩٩٥).

هذين النصين الأساسيين، تعاقبت المواثيق الدولية على النص عليه ولا يقل عددها الآن عن اثني عشر.

وحق السكن يعني أن يكون للسكان الأصليين الحق في أن يحددوا ويخططوا وينفذوا جميع برامج الإسكان وغيرها مما يتصل بالبرامج الاجتماعية والاقتصادية المتعلقة بهم، كما يكون لهؤلاء السكان الأصليين قدر من الاستقلال الذاتي في القضايا المتعلقة بشؤونهم الخاصة الداخلية والمحلية بما فيها السكن. ويترتب على الحكومات أن تحول هذه الحقوق القانونية إلى وقائع موضوعية للأشخاص الذين يستحقونها. والقضية هي ليست فقط قضية مالية أو تشريعية أو محلية أو تنظيمية، أو تخص البلديات، بل هي قضية شاملة وعامة تتصل بكثير من القضايا الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وعليه، فالحكومات مطالبة بمراجعة تشريعاتها بشكل شامل لكل العناصر المتصلة بالإسكان، ومن ثم تقييم التشريعات الموجودة، وتعديل ما هو مطلوب تعديله، وإلغاء ما يشكل عقبة، ووضع قواعد قانونية وطنية متلائمة مع حجم المشكلة والسياسات العامة. إن على السلطة الفلسطينية سن هذا التشريع سريعاً، واتخاذ الإجراءات لتشخيص الحالة الراهنة للإسكان من أجل القيام بوضع السياسات وتحديد الأولويات. والمأمول أن تكون هذه الإجراءات متفقة مع المواثيق الدولية[(٢٨)].

وإذا كان الحق في السكن واجباً أساسياً من واجبات الحكومات، فإن على الحكومة الاعتراف به وألا تقوم بتقليص أهميته القانونية. إن مثل هذا الاعتراف ينبغي أن يتخذ الشكل التشريعي، وأن توجه السياسات والقوانين لحماية هذا الحق. وعلى الحكومات تقديم المعونة لأصحاب الحق في السكن وإضفاء الحماية القانونية لأصحاب المساكن، وتوفير المواد الأولية بأسعار زهيدة[(٢٩)].

وبذلك يتبين أن الحق في السكن قضية شائكة تدخل إليها عناصر متعددة، وإذا أرادت السلطة الفلسطينية أن تنسق عملها مع الاستراتيجيا العالمية للمأوى، ومع مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (هذا ما أنصح به بشدة)، فعليها أن تتابع عملها التشريعي على جميع الصعد من أجل تخطي الصعاب والمواقف القانونية، إلا أن هذا الأمر يبقى محل جدل ونظر.

ثالثاً: الوضع في الحاضر والمستقبل

بالنظر إلى توقع تسلم السلطة الفلسطينية لجميع الصلاحيات المدنية في الضفة الغربية، وفي ضوء ما اتفق عليه في اتفاقية القاهرة بما يتصل بالسلطات القانونية

(٢٨) أهم المواثيق الدولية هي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة ١٩٤٨، ميثاق الحقوق المدنية والسياسية الصادر عام ١٩٦٦ والذي دخل حيز التنفيذ عام ١٩٧٦، ميثاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر عام ١٩٦٦ والذي دخل حيز التنفيذ عام ١٩٧٦.

(٢٩) المصدر نفسه، ص ١ ـ ٢٠.

والتشريعية، فإن اعتماد اتفاقية القاهرة كأساس لهذه الدراسة لتحديد الوضع القانوني في المرحلة الانتقالية يشكل موقفاً صحيحاً، ومتوافقاً مع الأسس العامة للقانون، على رغم تحفظنا الشديد على نصوص الاتفاقية.

إن الوضع القانوني في فلسطين لا هو بالجيد ولا هو بالتعيس. والمشكلة الحقيقية هي في وجود نواقص في القوانين يتعين تصحيحها. إن القوانين إنما تنشأ من الظروف السائدة، الاجتماعية منها والاقتصادية والسياسية والأخلاقية. وهذه الظروف هي في تغير مستمر، لذلك يجب تغيير الأحوال القانونية أيضاً. مثلاً، كان إنشاء الشقق للبيع قبل عام ١٩٦٧ شيئاً نادراً واستثنائياً، أما اليوم فهو الأمر السائد. لذلك يجب تشريع قانون لتنظيم ملكية الشقق بشكل يتفق مع التطورات الجارية.

إن المشكلة تتعلق بالأداة أو الآلية للتغلب على هذه النواقص، وبخاصة في ظل انعدام سلطة تشريعية. لذلك، فإن التساؤل **الأول** هو عن مدى قدرة السلطة الفلسطينية في التشريع، وكيف وفي أية مواضيع؟ والتساؤل **الثاني** هو عن مدى صلاحية القوانين القديمة، وهل أن الأوامر العسكرية قابلة للتطبيق؟[٣٠].

---

(٣٠) نصت المادة السابعة من اتفاقية القاهرة على ما يلي:

أ ـ تكون للسلطة الفلسطينية، ضمن حدود ولايتها، صلاحية إصدار التشريعات، بما فيها القوانين الأساسية والقوانين واللوائح والقوانين التشريعية الأخرى.

ب ـ تكون التشريعات التي تصدرها السلطة الفلسطينية متفقة مع أحكام هذا الاتفاق.

ج ـ تبلّغ التشريعات التي تصدرها السلطة الفلسطينية إلى لجنة تشريع فرعية تنشئها لجنة الشؤون المدنية (تسمى في ما يلي «لجنة التشريع الفرعية»)، ولإسرائيل أن تطلب، في غضون ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ التشريع أن تبت لجنة التشريع الفرعية في ما إذا كان هذا التشريع يتجاوز نطاق ولاية السلطة الفلسطينية أو لا يتفق بأي صورة من الصور مع أحكام هذا الاتفاق.

د ـ لدى تلقي الطلب الإسرائيلي، تبت لجنة التشريع الفرعية كمسألة أولية، في شأن دخول التشريع حيز النفاذ ريثما تتخذ قرارها بشأن جوهر المسألة.

هـ ـ إذا لم تتمكن لجنة التشريع الفرعية من التوصل إلى قرار في ما يتعلق بدخول التشريع حيز النفاذ في غضون ١٥ يوماً، يحال الموضوع إلى مجلس مراجعة، ويتكون مجلس المراجعة هذا من قاضيين، أو قاضيين متقاعدين، أو اثنين من كبار فقهاء القانون (يسميان في ما يلي القاضيين)، واحد من كل جانب، يعينان من كل أصل قائمة مجمعة قوامها ثلاثة قضاة يقترحها كل جانب، وبغية التعجيل بالإجراءات القضائية أمام مجلس المراجعة هذا، يقوم أقدم قاضيين، واحد من كل جانب، بوضع نظام داخلي خطي غير رسمي للمجلس.

و ـ لا يدخل التشريع المحال إلى مجلس المراجعة حيز النفاذ إلا إذا قرر مجلس المراجعة أن هذا التشريع لا يتعلق بموضوع أمني يقع ضمن المسؤولية الإسرائيلية، وأنه لا يهدد بشكل خطير المصالح الإسرائيلية المهمة الأخرى التي يحميها هذا الاتفاق، وأن دخول التشريع حيز النفاذ لا يمكن أن يتسبب بأي ضرر أو أذى لا يمكن جبره.

ز ـ تحاول لجنة التشريع الفرعية الوصول إلى قرار بشأن جوهر المسألة في غضون ثلاثين يوماً من تاريخ الطلب الإسرائيلي. وإذا لم تتمكن هذه اللجنة الفرعية من الوصول إلى هذا القرار في غضون فترة =

علينا ابتداءً أن نقر بأن جميع القوانين التي كانت سارية قبل الخامس من حزيران/ يونيو ١٩٦٧ في الضفة الغربية أو قطاع غزة هي قوانين سارية وقابلة للتطبيق، وعليه، فجميع القوانين العثمانية أو البريطانية أو الأردنية أو المصرية تبقى سارية فيهما بغض النظر عن موضوع القانون أو مرتبته التشريعية.

رابعاً: الأوامر العسكرية

تعتبر التعديلات التي أدخلتها سلطات الاحتلال على هذه القوانين عبر الأوامر العسكرية مشكلة المشاكل. إن اتفاقية القاهرة نصت في الفقرة التاسعة من المادة السابعة على أن «تظل القوانين والأوامر العسكرية السارية في قطاع غزة ومنطقة أريحا قبل توقيع هذه الاتفاقية نافذة، ما لم يجر تعديلها أو إلغاؤها وفقاً لهذا الاتفاق».

وعلى هذا، فإن السلطة القضائية ستتحمل مسؤولية ثقيلة لفحص شرعية الأوامر العسكرية، فمع أن اتفاقية القاهرة قد كبلت أيادي السلطة الوطنية الفلسطينية في مجال التشريع والأوامر العسكرية، فإن القضاء له أن يرفض تطبيق الأوامر العسكرية بحجة أنها غير مشروعة وأنها تتناقض مع القوانين الدولية الخاصة بالاحتلال العسكري وحقوق الإنسان.

وهذه الصلاحية للقضاء الفلسطيني هي صلاحية ثابتة ولا تتجزأ. وللمحاكم أن تفحص أي أمر عسكري وتقرر مشروعيته من عدمها، فإذا قررت عدم مشروعيته فلها أن تمتنع عن تطبيقه. ومع أنها لا تستطيع إلغاء أمر غير قانوني إلا أن لها الحق في عدم تطبيقه. أما إذا قررت شرعية أي أمر عسكري، فإنها تقرر تطبيقه والعمل به.

إن مسألة شرعية الأوامر العسكرية ينبغي أن تثار من خلال طلب أمام المحاكم العادية. فتقوم هذه برفعه إلى المحكمة العليا أو المحكمة الدستورية، وتقوم المحكمة العليا بإصدار حكم نهائي في هذا الموضوع يتم نشره في الجريدة الرسمية، وبذلك يتم تحاشي التناقض بين الأحكام في ما لو منحت مثل هذه الصلاحية لجميع المحاكم، ويتم ضمان مركزية الرقابة القضائية.

ومن نافل القول أن المحكمة العليا إنما تهتدي بما ورد في اتفاقيتي لاهاي وجنيف

= الثلاثين يوماً هذه، تحال المسألة إلى لجنة الارتباط الإسرائيلية ـ الفلسطينية المشتركة المشار إليها في المادة الخامسة عشرة أدناه (وتسمى في ما يلي «لجنة الارتباط»)، وتتولى لجنة الارتباط معالجة هذه المسألة على الفور وتحاول تسويتها في غضون ثلاثين يوماً.

ح ـ وفي حالة عدم دخول التشريع حيز النفاذ عملاً بالفقرتين (هـ) أو (ز) أعلاه، يبقى هذا الوضع على حاله في انتظار قرار لجنة الارتباط بشأن جوهر المسألة، ما لم تقرر خلاف ذلك.

ط ـ تظل القوانين والأوامر العسكرية السارية في قطاع غزة ومنطقة أريحا قبل توقيع هذا الاتفاق نافذة، ما لم يجر تعديلها أو إلغاؤها وفقاً لهذا الاتفاق.

وبالقيود التي وردت فيهما حول صلاحية الحاكم العسكري في الأراضي المحتلة، ولا سيما أن الاتفاقيتين لا تناقض إحداهما الأخرى.

خامساً: السلطات التشريعية

يبدو للوهلة الأولى أن اتفاقية القاهرة منحت السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحية التشريع، لكن بعد التدقيق يتضح أن ما أعطي باليد اليمنى قد سحب باليد اليسرى. فالمادة السابعة في فقرتها الأولى تعطي حقاً مطلقاً للسلطة المذكورة في صلاحية التشريع بما فيها سن القوانين الأساسية والأنظمة وغيرها من المراسيم التشريعية. لكن الفقرة الثانية من المادة ذاتها تنص أن تكون المراسيم التشريعية التي تصدرها السلطة الوطنية الفلسطينية متفقة مع أحكام الاتفاقية. بعبارة أخرى، يتعين التصديق على هذه المراسيم من قبل الإسرائيليين، سواء من قبل لجنة تشريع فرعية أو مجلس مراقبة أو لجنة ارتباط، على أن تكون تلك المراسيم غير متعلقة بموضوع أمني. هذا ولم يقم الفلسطينيون بإصدار تشريع واحد، وبالتالي لم يقم الإسرائيليون لا بالموافقة على أي قانون كان ولا برفضه.

من البديهي أن التشريع ينطوي على ممارسة للسيادة. ومن الطبيعي أن تطبق القوانين داخل حدود الدولة، أي عند النقطة التي تنتهي فيها السيادة الاقليمية، ومن هنا وجد مبدأ إقليمية القوانين[٣١]. ولما كان الإسرائيليون لا يتحدثون عن دولة فلسطينية، وينكرون على الشعب الفلسطيني حقه في السيادة، فقد قاموا بتقييد صلاحية المشرع الفلسطيني.

في ظل هذه الظروف يتساءل الباحث عن وجود صلاحية التشريع للسلطة من عدمه، فإذا كان لها صلاحية فهي لا تتوقف عند حد، وإن لم يكن لها صلاحية إلا بموافقة الإسرائيليين فالأمر مختلف تماماً، وبخاصة أن السلطة لم تصدر قانوناً واحداً لمعرفة ردة الفعل الإسرائيلية. ولذلك يبقى الوضع غامضاً ويحتمل تأويلات مختلفة. لكن الجواب عن التساؤل يتوقف حتماً على رد الفعل الإسرائيلي.

قد يرى بعضهم أن السيادة الفلسطينية أمر لا مراء فيه، وأن حق الفلسطينيين في التشريع أمر لا يمكن نكرانه، لذلك فما على الفلسطينيين سوى أن يشرعوا بسن القوانين لينتهي الأمر. هذا ومع أن السيادة الفلسطينية ثابتة ولا تتجزأ، وأنها تعود إلى الشعب الفلسطيني، وأن من حق صاحب السيادة أن يشرّع، إلا أن اتفاقية القاهرة هي اتفاقية دولية ملزمة بحسب ميثاق فيينا لعام ١٩٦٩ للمعاهدات الدولية، وهي ملزمة للجانبين

---

(٣١) انظر: شعبان، **الانتفاضة الفلسطينية في عامها الأول: دراسة في ضوء أحكام القانون الدولي العام**، ص ١٨ ـ ٦٠؛ عمر ياسين، **الاحتلال وسلطة التشريع: دراسة قانونية لمدى مشروعية بعض الأوامر العسكرية** (القدس: [د. ن.]، ١٩٨٩)، ورجا شحاده، **قانون المحتل: إسرائيل والضفة الغربية**، ترجمة محمود زايد (بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية؛ الكويت: جامعة الكويت، ١٩٩٠).

الفلسطيني والإسرائيلي[٣٢].

إن الجانب الفلسطيني لا يستطيع الامتناع عن تطبيق اتفاقية القاهرة لاعتبارات قانونية وسياسية. والفلسطينيون لا يرغبون في إصدار قوانين خاضعة لموافقة الجانب الإسرائيلي حتى لا يسجل ذلك كسابقة تقر بالتقييد على سيادتهم، لذلك لم يقوموا بإصدار قانون واحد إلى يومنا هذا. إلا أن عدم الإصدار لا ينفي المشكلة ولا يحلها، وعلى الجانب الفلسطيني أن يفكر في حلول تزيل الغموض المحيط باتفاقية القاهرة في مجال الصلاحيات التشريعية.

إن ما ورد في الفقرة الثانية من المادة الرابعة بصدد اختصاص السلطة الوطنية الفلسطينية في تقرير «إجراءاتها الداخلية» (Internal Procedures) أمر مختلف تماماً عما ورد في الفقرة الثانية من المادة السابعة والتي تشير إلى «القوانين الأساسية والقوانين والأنظمة والمراسيم التشريعية الأخرى». هذا ومن الناحية الشكلية، فإن الإجراءات الداخلية قد وردت ضمن عنوان **هيكل السلطة ونظمها الإدارية**، في حين أن القرارات الإدارية العامة وردت ضمن عنوان **الصلاحيات التشريعية للسلطة الفلسطينية**، وهذا يضعف موقفنا القانوني.

يبقى السؤال الآتي: ماذا على المشرع الفلسطيني أن يفعل؟ فإذا جرت الانتخابات الفلسطينية يتعين أن يكون المجلس المنتخب مجلساً تشريعياً فقط ولا يقبل أية وظيفة إدارية. وعلى رئيس السلطة تعيين الوزراء من خارج السلطة التشريعية لتشكيل السلطة التنفيذية، وبذلك يتحقق مبدأ الفصل بين السلطات، ويكون لكل سلطة وظيفتها المنوطة بها.

كذلك يمكن أن يقوم مجلس السلطة الوطنية الفلسطينية، استناداً إلى الدستور المعمول به في كل من المنطقتين، بإصدار ما يسمى بـ «قوانين الطوارئ» أو «القوانين الانتقالية» لأغراض السلامة العامة والنظام العام والأمن العام من دون موافقة الإسرائيليين، لأن هذه القوانين لا تخضع للانتظار أو التأجيل.

ويبقى الخيار الأخير في أن تقوم السلطة الوطنية بوضع مسودات قوانين، ومن ثم تقوم بتقديمها إلى الجانب الإسرائيلي من أجل الموافقة عليها، فإذا ما رفضتها إسرائيل لجأت السلطة الوطنية إلى استئناف القرار وفق الإجراءات التي نصت عليها المادة السابعة.

مع هذا يتعين تعديل المادة السابعة من اتفاقية القاهرة أو إلغاؤها كلياً، لأن هذه المادة تمنع سن القوانين الفلسطينية. إن هذه المادة لا تجيز تنفيذ أي قانون يتصل بموضوع أمني إسرائيلي أو يهدد بشكل خطير المصالح الإسرائيلية. يضاف إلى هذا أن المصطلح المستعمل واسع جداً لأنه ترك دونما تعريف أو تحديد أو تقييد.

---

(٣٢) الصده، **أصول القانون**، ص ٢٠٠.

من الواضح أن مدى الصلاحية التشريعية للسلطة الفلسطينية أمر يحتاج إلى مزيد من الدراسة والبحث والاجتهاد من أجل وضع قواعد قانونية لأعمال السياسة العامة التي تتبناها السلطة، فالقواعد القانونية تعكس الطبيعة الملزمة للسياسات العامة، ومن دون هذه القواعد تصبح السياسات مجرد عملية نصح وإرشاد قد تنفذ وقد لا تنفذ.

سادساً: القوانين المقترحة

في ظل هذا المزيج القانوني غير المتناسق، وفي ظل التطورات القانونية العالمية، والأحداث السياسية المتلاحقة، لا بد من أن تسن تشريعات لتحديث القوانين القديمة. رقد وقعت أحداث اجتماعية واقتصادية كثيرة جعلت من الضروري إصدار تشريعات جديدة أو تعديل التشريعات القائمة. والمأمول أن تمتلك السلطة صلاحية تشريعية لتقوم بثورة تشريعية لمصلحة المواطن وأمنه من أجل العدل والقيم الإنسانية.

في ضوء ذلك نقترح ما يلي:

١ ـ سن دستور فلسطيني

إن البريطانيين سنوا دستوراً لفلسطين في سنة ١٩٢٢[٣٣]، وهناك نظام دستوري لقطاع غزة في سنة ١٩٦٢[٣٤]، وشرّع الأردن دستوراً في سنة ١٩٥٢[٣٥]، لكنها جميعاً تخاطب أشخاصاً غير موجودين على الساحة العملية. أضف إلى ذلك أن المبادئ كانت ناقصة والأوضاع مختلفة، كما أن هياكل السلطة قد تغيرت والمسؤوليات قد عدّلت وظهرت وظائف جديدة. ويتعين وضع دستور حديث بعد إجراء استفتاء شعبي.

وهناك الآن مسودة مشروع للدستور الفلسطيني، قام بإعداده أنيس القاسم، وهو محل نقاش[٣٦].

يجب أن يحدد الدستور الفلسطيني اختصاصات السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وأن يضع المبادئ العامة كالمساواة وعدم التمييز وحق التقاضي وحق الملكية وحرية الإقامة والتنقل وغيرها من الحقوق الأساسية، مثل عدم الحصانة للقرارات الإدارية وضمان رقابة المحاكم على جميع أعمال الإدارة. فإذا تضمن الدستور ضمانات للأفراد وفقاً

---

(٣٣) انظر قانون المعاهدات الدولية (اتفاقية فيينا ١٩٦٩)، في: Ian Brownlie, *Basic Documents in International Law*, 3rd ed. (Oxford: Clarendon Press, 1983), pp. 349-387.

(٣٤) فتحي الوحيدي، **التطورات الدستورية في فلسطين، ١٩١٧ ـ ١٩٨٩** (غزة: ف. الوحيدي، ١٩٩٢).

(٣٥) المصدر نفسه، ص ٣٨٨ ـ ٤٠٥.

(٣٦) أنيس القاسم، **مسودة مشروع النظام الدستوري: السلطة الوطنية في المرحلة الانتقالية**، سلسلة الوثائق الفلسطينية؛ ١ (القدس: مركز القدس للإعلام والاتصال، ١٩٩٤).

للظروف السياسية، فسيشجع ذلك على الاستثمار ويسود الاستقرار، وهذا يؤثر إيجابياً في حركة البناء والإسكان.

٢ ـ إلغاء قوانين الطوارئ

لا ريب في أن الشعب الفلسطيني يعيش في ظروف صعبة، لكن هذه الظروف لا تقتضي إصدار قوانين طوارئ أو أوامر عسكرية. وإذا شعر المستثمر بأن السلطة قد تلجأ إلى القوانين الاستثنائية، فإنه سيتردد في الاستثمار أو لا يقدم عليه أبداً. والأمر الطبيعي أن الأصل هو القانون العادي وقانون الطوارئ هو الاستثناء. وفي القانون العادي من القواعد ما يكفي للمحاكم العادية لمحاكمة أي متهم. إن التذرع بالظروف الاستثنائية لتبرير أعمال السلطة التنفيذية هو أمر غير مقبول، فالذرائع لا تنتهي، وبما أن السلطة التنفيذية تتردد غالباً في أن تخضع أعمالها للمحاكم العادية المؤلفة من المدنيين فإنها تلجأ إلى العسكر أو إلى المحاكم العسكرية(٣٧).

إن قوانين الطوارئ قد تستعمل للإضرار بالأفراد العاديين أو الشركات أو المستثمرين تحت ذرائع شتى، وهي ذرائع لا تقع تحت حصر، لذلك ينبغي إلغاء هذه القوانين وما يترتب عليها من نتائج خطيرة حتى يأمن الناس والمستثمرون والقائمون بالبناء على أموالهم وعلى مستقبل مشروعاتهم.

٣ ـ تحديث القانون المدني

إن القانون المدني هو المرجع الأساسي لكل القوانين الأخرى. ولا يمكن إيجاد تشريعات حديثة ما دام لدينا قانون مدني صدر أيام الدولة العثمانية وهو «مجلة الأحكام العدلية». هذا القانون يجب تحديثه لأنه منشأ القانون الخاص. وقد قامت الدول العربية كلها التي كانت تطبق «مجلة الأحكام العدلية» بإلغائها ووضع قانون مدني جديد(٣٨).

ويتعين عدم سن أي تشريع إلى حين وضع قانون مدني جديد يراعي الاتجاهات الفقهية الحديثة ويساير الأحوال الاجتماعية والاقتصادية المتطورة، وبخاصة التوسع في قواعد العقود وتوضيح حقوق الملكية، ومن ضمنها ملكية الطوابق والشقق، والحقوق الناشئة من ملكية البيوت كالتحكير والإجارتين والتأمينات العينية كالرهن التأميني والرهن الحيازي وتسجيلها.

---

(٣٧) أحمد مدحت علي، **نظرية الظروف الاستثنائية** (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨).

(٣٨) الصده، **أصول القانون**، ص ٢٠٠.

٤ ـ قانون لتنظيم البلدات والقرى والأبنية[٣٩]

سُنّ في عام ١٩٦٦ القانون رقم (٧٩) لتنظيم البلدات والقرى والأبنية، وأقام هذا القانون لجاناً ووضع أنظمة للترخيص، وبين حقوق الملكية والاستملاك للمصلحة العامة وكيفية مراقبة هذه الأمور جميعاً.

وقد خولت المادة (٦٧) من القانون المذكور مجلس الوزراء، بناءً على توصية من مجلس التنظيم الأعلى، إصدار تعليمات لتنفيذه، وقد عددت هذه المادة سبعاً وعشرين ميداناً يمكن فيها تطبيق القانون، وتتضمن الإنشاءات والترخيص والسلامة العامة والاجتماعات العامة والطرق ومواد البناء والأنقاض وإزالتها وتحضير المشاريع واختيار المواد وتنظيم حقوق المجاورين وتخطيط الحدود ومقدار التعويض وإنشاء الملاجئ وهدم وإزالة الأحياء القديمة والأبنية المهجورة ومسح الأراضي وإنشاء المساكن الشعبية. هذا وقد وضعت كل بلدية أنظمة محلية للبناء.

وعليه، يجوز للسلطة الوطنية الفلسطينية أن تستند إلى هذا القانون لإصدار عشرات الأنظمة والتعليمات لتنظيم أمور تتعلق بالإسكان، لكن المشكلة تبقى محصورة في موضوعين: صلاحية السلطة المذكورة بالتشريع عملاً بالمادة السابعة من اتفاقية القاهرة والتعديلات الإسرائيلية التي جرت بموجب الأوامر العسكرية، وبخاصة أنها ستبقى معمولاً بها من وجهة نظر «قانونية»، إذ إن الاحتلال باق في الضفة الغربية وقطاع غزة.

وتبقى كذلك مشكلة مضاعفات اتفاقية أوسلو، فقد تضمن البروتوكول المتعلق بالشؤون المدنية (الملحق ٢ لاتفاقية القاهرة) قضايا في غاية الخطورة تتعلق بالتخطيط والتنظيم، وهي كما يلي:

أ ـ عدم نقل السلطات والصلاحيات والمسؤوليات الخاصة بالمستوطنات والمناطق العسكرية إلى السلطة الوطنية الفلسطينية.

ب ـ بقاء مشاريع التخطيط والقوانين والنظم قبل التوقيع على اتفاقية القاهرة سارية المفعول ما لم تعدل أو تلغَ.

ج ـ مشاريع التخطيط الفلسطينية تنشر في شكل قانون وللإسرائيليين حق الاعتراض عليها.

د ـ للسلطة الفلسطينية تعديل أو إلغاء أو إصدار مشاريع تخطيط أو إصدار تراخيص أو إعفاءات على أن يكون ذلك وفقاً للاتفاقية.

إن هذا يعيدنا إلى مسألة السلطات التشريعية. والغريب أن ترتقي مشاريع التخطيط إلى مستوى القانون، وبالتالي إعطاء الإسرائيليين فرصة رفضها، وهذا يعني أن الفلسطينيين يحرمون من حق التصرف بأراضيهم.

---

(٣٩) نشر هذا القانون في: الجريدة الرسمية، العدد ١١٣٤ (١٦ شباط/فبراير ١٩٥٣)، ص ٥٥٨.

ويبدو أن قضية الأراضي والتخطيط هي قضية مركزية في المفاوضات حول المرحلة الانتقالية. وإذا بقي الوضع كما هو عليه الآن، فالقضية بأسرها لا تحتاج سوى إلى قرار إداري من رئيس السلطة الوطنية بتعيين مجلس أعلى للتنظيم وغيره من الهيئات كلجان تنظيم البلدات ولجان التنظيم المحلية ولجان التنظيم المشتركة، بالإضافة إلى تنسيق الإجراءات الإدارية بما يتفق مع القانون.

٥ ـ قانون الأراضي العثماني

أُقر قانون الأراضي العثماني بما يتلاءم والأوضاع القائمة في الامبراطورية العثمانية. فقد قسمت الأراضي إلى أراض مملوكة وأميرية وموقوفة ومتروكة وموات. وقسمت الأراضي المملوكة إلى عرصات واقعة داخل البلدات والقرى، وقسمت الأراضي الأميرية إلى أراضٍ تمنح على أساس التمليك وأراضٍ عشرية وأراضٍ خراجية.

هذا القانون يعالج قضايا لم تعد موجودة كالأراضي العشرية والخراجية والمتروكة. كما أن ماهية بعض الأراضي كالأميرية قد تغيرت تماماً. إن نظام الخلافة العثماني والامبراطورية العثمانية زالا من الوجود، وإن كثيراً من الحقوق التي كانت ممنوحة للسلطان العثماني بموجب قانون الأراضي لم تعد قابلة للتطبيق. وإن كلمة الأراضي المتروكة لا تتفق مع التعريف الوارد في المادة السادسة من قانون الأراضي. ثم إن مفاهيم الأمة والمصلحة العامة أصبحت تتناقض مع القواعد القانونية التي أرساها قانون الأراضي، إذ حصر التنفيذ بفئات معينة من الناس مثل سكان بعض القرى الذين سمح لهم باقتطاع الأشجار لاستخدامها.

إن كثيراً من القواعد القانونية التي وردت في قانون الأراضي العثماني، ساعدت إسرائيل على نهب الأراضي الفلسطينية، وبخاصة أن الأراضي الأميرية اعتبرت أرضاً عامة، لذلك لا بد من وضع قانون للأراضي يلائم الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية الحالية ويزيل التعقيدات ويهمل أنواع الأراضي التي لم تعد موجودة، وكذلك التي لا تتفق مع التطورات الحديثة. مثلاً، من غير المعقول أن تعتبر الأرض مواتاً إذا كانت بعيدة عن القرى مسافة قدرت بميل ونصف أو سير نصف ساعة. ويتعين تبسيط القانون والإجراءات والتسجيل والطابو والإفراز، وذلك للمحافظة على الحقوق المكتسبة ولتحقيق العدالة.

٦ ـ قانون تسوية الأراضي والمياه[٤٠]

بالنظر إلى أن نحو ٣٨ بالمئة من الأراضي الفلسطينية فقط جرت فيها أعمال التسوية، فإن هذه الأعمال كانت في الغالب ناقصة، ولم تجر أعمال التسوية في حالات

(٤٠) نشر هذا القانون في: المصدر نفسه، ص ٥٥٩.

أخرى على الإطلاق. وبالنظر إلى أهمية التسوية في تثبيت الحقوق وشق الطرق وحل المنازعات حول الملكيات المشتركة، فإن قانون التسوية يعتبر مهماً بوجه خاص. إن الأرض مورد غير متجدد، لذلك فإن بيعها ومبادلتها وهبتها وقسمتها وتعيين حدودها يجب أن يتم بشكل رسمي في دائرة الأراضي، ويجب أن يسجل كل أمر يتعلق بذلك. لهذا السبب يجب على السلطة الوطنية أن تتبنى مشروعاً للأرض والتسجيل لمنع أي انتقال غير مشروع، وبخاصة لأن الأرض الفلسطينية تعرضت لبيوع مزورة أو غير صحيحة أو باطلة، كما أن الوكالات الدورية انتشرت بدل التسجيل متيحة الفرصة للتزوير والغش والاحتيال.

والمشكلة، كما هي في غيرها، تتعلق بالأوامر العسكرية التي صدرت بشأن الأراضي وتسوية المياه، وفي مدى شرعية هذه الأوامر وكيفية تحاشي تطبيقها. إن هذا يتصل بالسلطات التشريعية للسلطة الفلسطينية بشكل عام.

٧ ـ قوانين الأموال غير المنقولة

هناك قوانين متعددة تتعلق بالأموال غير المنقولة مثل:

ـ قانون استملاك الأراضي للمشاريع العامة رقم ٢ لسنة ١٩٥٣[٤١].

ـ قانون إيجار وبيع الأموال غير المنقولة من الاجانب رقم ٤٠ لسنة ١٩٥٣[٤٢].

ـ قانون تحويل الأراضي من صنف الأراضي الأميرية إلى أراض مملوكة رقم ٤١ لسنة ١٩٥٣[٤٣].

ـ قانون تحديد الأراضي ومسحها رقم ٤٢ لسنة ١٩٥٣[٤٤].

ـ قانون رهن الأموال غير المنقولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٥٣[٤٥].

ـ قانون تقسيم الأموال غير المنقولة المشاعية رقم ٤٨ لسنة ١٩٥٣[٤٦].

ـ قانون التصرف في الأموال غير المنقولة رقم ٤٩ لسنة ١٩٥٣[٤٧].

---

(٤١) نشر هذا القانون في: المصدر نفسه، ص ٥٦٠.

(٤٢) نشر هذا القانون في: المصدر نفسه، ص ٥٧٢.

(٤٣) نشر هذا القانون في: الجريدة الرسمية، العدد ١١٣٥ (١ آذار/مارس ١٩٥٣)، ص ٧٥٤.

(٤٤) نشر هذا القانون في: المصدر نفسه، ص ٥٧٧.

(٤٥) نشر هذا القانون في: الجريدة الرسمية، العدد ١١٤٠ (١٦ نيسان/ابريل ١٩٥٣)، ص ٦٥٩.

(٤٦) نشر هذا القانون في: المصدر نفسه، ص ٥٠.

(٤٧) نشر هذا القانون في: المصدر نفسه، ص ١٩٩.

- قانون تصرف الأشخاص المعنويين في الأموال غير المنقولة رقم ٦١ لسنة ١٩٥٣[(٤٨)].

- قانون تعديل الأحكام المتعلقة بالأموال غير المنقولة رقم ٥١ لسنة ١٩٦٤[(٤٩)].

- قانون تسجيل الأموال غير المنقولة التي لم يسبق تسجيلها رقم ٦ لسنة ١٩٨٤[(٥٠)].

- قانون ضريبة الأراضي رقم ٣٠ لسنة ١٩٥٥.

- قانون رسوم تسجيل الأراضي رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٨.

هذه القوانين وغيرها المتعلقة بالأموال غير المنقولة تحتاج إلى تحديث وتبسيط، ولا سيما أن الحكم الإسرائيلي قد عقد إجراءات التسجيل وغيرها وجعلها مطولة. وعلى السلطة الوطنية أن تسن قوانين جديدة أو تعدل القوانين الموجودة من أجل تسهيل الأمور، وعليها كذلك تسريع الإجراءات الإدارية لمنع الاحتيال، وعليها أيضاً فرض ضرائب جديدة تكون مخفضة.

٨ ـ قانون الطوابق والشقق

كان المألوف قبل عام ١٩٦٧ أن يتم بناء البيوت بشكل أفقي. ولم يألف الفلسطينيون بناء الطوابق والشقق، لذلك لم يكن هناك قانون للطوابق والشقق سابقاً.

وبعد عام ١٩٦٧ صار من الشائع إنشاء أبنية متعددة الطوابق، وبخاصة في قطاع غزة، ومراكز المدن الكبيرة. من هنا خلقت مشكلة تتصل بحق الملكية لمن يملك الشقة أو الطابق، وهل أن ملكيتها مشاعة؟ أم تعود إلى جمعية تعاونية للإسكان أم ماذا؟

لذلك، فإن سن قانون ينظم ملكية الطوابق والشقق أمر حيوي، إذ لا بد من تعريف حق الملكية للشقة أو الطابق، وماذا يشمل ولا يشمل، وما هي الأمور المشتركة بين مالكين لشقق متعددة في بناية واحدة، وكيفية صيانة وإدارة حصة المالك في العقار، وكيفية تسجيلها في دائرة الأراضي، وماذا يجب القيام به لضمان العقار ضد الحريق والأخطار الأخرى ولترتيب النفقات والرسوم المشتركة؟

٩ ـ قانون المالكين والمستأجرين

سن المشرع الأردني قانوناً للمالكين والمستأجرين حمل الرقم ٦٢ لسنة ١٩٥٣. هذا القانون أسبغ حماية واسعة على المستأجر باعتباره الطرف الأضعف، وما لبث المستأجر أن

---

(٤٨) نشر هذا القانون في: الجريدة الرسمية، العدد ١٢٢٦ (١٦ أيار/مايو ١٩٥٥)، ص ٤٨٠.

(٤٩) نشر هذا القانون في: الجريدة الرسمية، العدد ١٣٨٥ (١ حزيران/يونيو ١٩٥٨)، ص ٥٤٩.

(٥٠) نشر هذا القانون في: الجريدة الرسمية، العدد ١١٤٠ (١٦ نيسان/ابريل ١٩٥٣)، ص ٦٦١.

أخذ يلجأ إلى هذه الحماية إضراراً بالمؤجر، وبذلك اختلت العلاقة بين الطرفين.

لذلك قام المشرع الأردني بإصدار قانون جديد للمالكين والمستأجرين في عام ١٩٨٢، عدل فيه أحكام القانون السابق. ثم أصدر الحاكم العسكري في الأراضي المحتلة أمراً عسكرياً حمل الرقم ١٢٧١ ليسري اعتباراً من ١/٤/١٩٨٩، إلا أن جمهرة القانونيين في الضفة الغربية رفضوا الاعتراف به.

والوضع في قطاع غزة لا يختلف عن الضفة الغربية، إذ إن كليهما يخضع لمجلة الأحكام العدلية بقدر ما يتعلق الأمر بالقواعد العامة. أما عملياً، فيطبق قانون تقييد الإيجارات لدور السكن لسنة ١٩٤٠ وقانون تقييد الإيجارات للعقارات التجارية رقم ٦ لسنة ١٩٤١، وكلاهما أضفى حماية على المستأجر. على أية حال هناك حاجة إلى وضع قانون جديد للمالكين والمستأجرين يراعي التضامن الاجتماعي، والعلاقات الإنسانية والتضخم الاقتصادي، وتشجيع الاستثمار الاقتصادي، ويراعي انخفاض العملة، والضرائب المفروضة على الأملاك والدخل، ويراعي كذلك الرواتب الحالية وفي المستقبل.

١٠ ـ قوانين أخرى

لا بد من إيجاد الظروف المناسبة للمستثمرين المحليين والأجانب، وهذه الظروف لا تتحقق إلا بإيجاد تشريعات تجتذب رؤوس الأموال من الخارج، ونسبة كبيرة من هذه التشريعات موجودة، وإن كانت تحتاج إلى تفعيل وعدم تركها مجمدة.

ثمة قوانين موجودة بشأن تشكيل المحاكم واختصاصها واستقلالها، وبشأن تسلسل القواعد القانونية واستئناف القرارات والسلطة القضائية وعدم حصانة القرارات الإدارية ومبدأ فصل السلطات. والمشكلة هي إيجاد الآلية والأداة لتفعيل هذه القوانين ليضمن المستثمر أن القرارات كلها هي قرارات قانونية، وليست قائمة على نوازع سياسية.

يضاف إلى ذلك أن هناك نقصاً في القوانين المالية يجب تلافيه بوضع قانون للاستثمار، وإلغاء قانون أملاك الغائبين، وإصدار قانون لبنك الإسكان لكي يقدم قروضاً لبناء المساكن، وتعديل قوانين الأملاك وقوانين الضرائب على الدخل المحقق من البناء، وتخفيض رسوم الترخيص، وإنشاء صندوق ادخار عام تكفله الدولة وتعديل نظام المرابحة العثماني.

١١ ـ أنظمة البناء

حين كانت فلسطين تحكم نفسها بنفسها كانت البلديات تضع أنظمتها الخاصة بالبناء وفقاً لأوضاعها. وكانت الأنظمة داخل حدود المدن والقرى تختلف عن خارج هذه الحدود. إلا أن الوضع بعد عام ١٩٦٧ تغير برمته، إذ لم يعد الفلسطينيون يسيطرون على أراضيهم. ومن غير الواضح إلى أي مدى ستسيطر السلطة الوطنية الفلسطينية على

الأراضي في المستقبل، ولا سيما الأراضي الواقعة خارج المدن والقرى.

على أية حال، إن أنظمة العقارات السارية تحتاج إلى تغيير جذري بشأن الإفراز والتخطيط والتقسيم والترخيص. كما أن أنظمة البناء تحتاج إلى تطوير يتفق مع ضيق المساحة المسموح البناء عليها، ومساحات الطوابق، وعدد الشقق السكنية في كل بناية، وإعادة تصنيف استعمالات الأراضي وارتفاع الأبنية، والكثافة السكانية وتحسين الأراضي وإزالة الانقاض.

هذا ويتعين أن تقوم لجنة معمارية، اجتماعية، اقتصادية، قانونية بوضع مفهوم للقضايا الإسكانية المختلفة يهدف إلى توسيع الحركة العمرانية. ومن شأن هذا أن يجعل إمكانيات البناء مفتوحة أمام ذوي الدخل المنخفض والمتوسط، بالإضافة إلى ذوي الدخل العالي.

سابعاً: خاتمة وتوصيات

تعثر الإسكان في فلسطين، ولا سيما بعد عام ١٩٦٧، لأسباب متعددة منها: عدم السيطرة على الأرض نتيجة للاحتلال الإسرائيلي، ومصادرة الأرض الفلسطينية لصالح الاستيطان الإسرائيلي وشق الطرق، وإغلاق المناطق لغرض التدريبات العسكرية الإسرائيلية، ومنع البناء على جانبي الطرق العامة بعمق ١٥٠م، وهدم البيوت كعقوبة أمنية أحياناً وتنظيمية أحياناً أخرى. إن عدم وجود المصارف سوى المصارف الإسرائيلية وضآلة الادخار وانعدام آليته قد زادت من حدة المشكلة. ومما زادت الطين بلة ارتفاع نسبة المواليد، وارتفاع رسوم الترخيص، وتعقيدات انتقال الأموال غير المنقولة، وانعدام البنى التحتية خارج المدن ووجود مخيمات اللاجئين الفلسطينيين.

وحين قام المجلس الفلسطيني للإسكان كأداة لحل ضائقة الإسكان في الأرض المحتلة، لم يجد التمويل الكافي لحل تلك المشاكل العويصة، وحين قامت وزارة الإسكان بعد اتفاق أوسلو، لم تستطع الولوج إلى عالم البناء الفعلي للسبب ذاته.

إن قضية الإسكان متعددة الجوانب وتحتاج إلى حلول تشريعية ومالية وهندسية واجتماعية وإدارية. والمشكلة أن لا دراية ولا تجربة سابقة لأي جهاز في الأراضي المحتلة في ميدان الإسكان. إن عدداً من القوانين يجب تعديله، وآخر يجب تطبيقه، ويتعين في بعض الحالات سن قوانين جديدة ووضع أنظمة وتعليمات لتنفيذها.

والمشكلة الكأداء تتمثل في المادة السابعة من اتفاقية القاهرة التي منعت السلطة الفلسطينية من ممارسة حق التشريع عملياً إلا بموافقة الإسرائيليين. وبالضد من ذلك أسبغت الاتفاقية شرعية على الأوامر العسكرية التي كانت موجودة عشية التوقيع على الاتفاقية المذكورة.

إن السلطة الوطنية الفلسطينية متلهفة للتشريع بشأن قضايا متعددة، لكنها لم تصدر

قانوناً جديداً واحداً، فالمشكلة تكمن في كيفية تنفيذ هذه القوانين الجديدة في غياب سلطة تشريعية. كذلك لا بد من تعديل اتفاقية القاهرة حول الصلاحية التشريعية، إما بالاتفاق أو عملياً.

هذا وإذا رغبت السلطة المذكورة في تنسيق عملها مع استراتيجية المأوى الدولية، ومع مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، فإن عليها أن تواصل جهودها التشريعية على المستويات كافة لإزالة العقبات كلها.

أخيراً، نشدد على دور المحاكم التي يجب منحها اختصاصاً واسعاً، أو بالأحرى اكتساب هذا الاختصاص عملياً، وذلك بأن تقرر اعتبار الأوامر العسكرية غير شرعية، وبذلك تزيل عقبة مهمة تعرقل عمليات الإسكان. ويترتب على السلطة الوطنية الفلسطينية، ولا سيما وزارة الإسكان، أن تقوم بتنظيم وتنسيق الأمور كافة المتصلة بالإسكان وأن تقترح الحلول لتسهيل العمل بالمقترحات الواردة في هذه الورقة.

٦ ـــ التطوير وإعادة الإعمار في المناطق النائية والمنعزلة في فلسطين

جمال طلب(*)

خلاصة

إن هذه الورقة ليست شاملة ولكنها تتضمن المعلومات الناجمة عن البحث الميداني والتي تصلح لأن تشكل أساساً لبحث آخر من باحثين مختصين في مجال التخطيط.

إن الأعمال التي تقوم بها قوات الاحتلال الإسرائيلي تشكل عقبة كأداء في وجه عملية التخطيط في المناطق الريفية في فلسطين. وهذه الورقة تستعرض تلك الأعمال، فتنظر أولاً في النشاط الاستيطاني الإسرائيلي وإنشاء مستوطنات جديدة وشق طرق وفتح مسارب إلتفافية لها وفي ما بينها، وتنظر أيضاً في ميادين أخرى، حيث الهدف هو الحد من توسع السكان الفلسطينيين والحيلولة دون وصوله إلى الأراضي الزراعية.

تبحث هذه الورقة كذلك في الخطط الإسرائيلية لإنشاء مقالع جديدة في الضفة الغربية، والاستحواذ على الغابات والموارد الطبيعية العائدة للفلسطينيين، وتأجير أراضي الدولة باعتبارها أملاكاً خاصة، وذلك لأغراض الاستيطان، وأسعار الأراضي ومشكلة ملكية الأرض. ويجري تقديم توصيات بشأن إدخال القرى والمناطق القليلة السكان في مناطق إدارية، وبشأن استخدام الأراضي الواقعة في هذه المناطق.

أولاً: عوائق التخطيط الهيكلي

تشكل الممارسات الإسرائيلية في الضفة الغربية وغزة العائق الأكبر أمام التخطيط الهيكلي للريف الفلسطيني. وسوف نستعرض هنا الممارسات التي هددت ومنعت التطوير

(*) مدير لجنة بحوث الأراضي، جمعية الدراسات العربية، القدس.

الحضري والريفي في المناطق الفلسطينية.

١ ـ المستوطنات الإسرائيلية

إن الانتشار الأفقي المتسارع للمستوطنات الإسرائيلية على الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية ـ بما فيها القدس العربية الشرقية ـ قد تم التخطيط له بصورة متعمدة لتشتيت الشعب الفلسطيني، وإرباك نمو التجمعات السكانية الفلسطينية. ويصدق هذا على الأخص حين تحيط المستوطنات الإسرائيلية بالمناطق التي يوجد فيها تركيز سكاني فلسطيني، فتحيلها إلى غيتوات لا أرض لها لتمتد فيها.

إن استمرار الاستيطان وتوسيعه المتواصل بعد بدء عملية السلام يظهر قطعياً أن سياسة إسرائيل الرامية إلى الحد من التطوير الهيكلي للشعب الفلسطيني هي سياسة مبيتة ومتعمدة معاً.

على رغم إعلان أوسلو وتوقيع اتفاق القاهرة واستلام السلطة الفلسطينية لقطاع غزة في عام ١٩٩٤، فإن السلطات الإسرائيلية تمادت في سياسة مصادرة الأراضي وبناء المستوطنات وشق الطرق وغيرها من الإجراءات الاستفزازية غير القانونية، فغيرت شكل الطبيعة للخط الأخضر على حساب الزراعة الفلسطينية. إن الفلسطينيين الذين تأثروا بمشاريع الاستيطان التي بدأت بها الإدارة المدنية الإسرائيلية والمجلس الأعلى للأرض قد أعطوا مهلة شهرين لفحص الخطط والاحتجاج عليها من خلال المكاتب الفرعية لمعماريي المشروع الواقع في داخل المستوطنات.

إن هذا الإجراء يتجاوز مكاتب الأرض في مدن الضفة الغربية التي يديرها موظفون عرب. هذا ومن المستحيل عملياً حصول الفلسطينيين على موافقة لدخول المستوطنات الإسرائيلية، ناهيك عن مراجعة تلك المكاتب. إن هذا يؤكد الشك القائل بأن العملية بأسرها تهدف إلى خلق غطاء قانوني لاستيلاء المستوطنين الإسرائيليين على الأراضي الفلسطينية.

إن اتفاقية السلام المعقودة بين الفلسطينيين والإسرائيليين دعت إلى تأجيل المفاوضات بشأن المستوطنات القائمة إلى مرحلة لاحقة، وهذا يعني تجميد إنشاء مستوطنات جديدة أو توسيع ما هو قائم لأن شرعية المستوطنات القائمة أصلاً هي محل نقاش حتى لدى السلطات الإسرائيلية، لذلك فإن عمليات التوسيع المعلنة في الصحف هي أعمال غير شرعية ومتناقضة مع عملية السلام.

الجدول رقم (٢ ـ ٦ ـ ١)

إجراءات الاحتلال الإسرائيلي خلال عملية السلام: مصادرة الأراضي لأغراض الاستيطان، وقلع الأشجار

المرحلة	الفترة الزمنية	المعدل الشهري		
		مصادرة الأراضي (بالدونم)	الاستيطان (بالدونم)	قلع الأشجار (بالعدد)
قبل مدريد	قبل ١٩٩١/١٠/٣٠	٤٧٦٦	٢٣٣	٢٩٧١
مدريد ـ أوسلو	١٩٩١/١٠/٣٠ ـ ١٩٩٣/٩/١٣	٢٤٠٠	٨٧٣	٣٩٠٨
أوسلو ـ القاهرة	١٩٩٣/٩/١٣ ـ ١٩٩٤/٥/٤	٦٦٢٤	٦٣٨	١٦١٣
بعد القاهرة	١٩٩٤/٥/٤ ـ ١٩٩٥/٣/١	٨٣٤	٣٨٩	١٦١٦

المصدر: استخلاص رياضي من بيانات الجداول اللاحقة.

٢ ـ الطرق الالتفافية للمستوطنات الإسرائيلية

إن شبكة الطرق التي تشقها سلطات الاحتلال الإسرائيلي لا تخدم التخطيط المستقبلي الفلسطيني. على العكس، إن تصميم هذه الطرق يحول دون التخطيط الفلسطيني في المستقبل لأنها لا تأخذ بعين الاعتبار حاجة وحركة المواطنين الفلسطينيين، واتجاهات النمو الديمغرافي الفلسطيني أو النشاط الزراعي والسياحي والبيئي والصناعي والتجاري. إن إسرائيل تبتغي من شبكات الطرق هذه تحقيق ما يلي:

أ ـ ربط المستوطنات الإسرائيلية بطرق خاصة آمنة، وإحاطة هذه المستوطنات بها لربط التجمعات الاستيطانية بالمناطق الواقعة في داخل الخط الأخضر. كل ذلك يهدف إلى إحكام السيطرة الإسرائيلية بحجة حماية المستوطنين. وهذا يعني الهيمنة العسكرية التامة على الأراضي الفلسطينية.

ب ـ حصر الانتشار السكاني الفلسطيني، إذ تعتمد السلطات الإسرائيلية في شق طرق جديدة على الأراضي المحاذية للتجمعات السكنية الفلسطينية، كما تفرض قيوداً على التخطيط والبناء كالنص على أن تكون على مسافة ١٥٠ متراً على الأقل من الطرق الرئيسية، وأن يكون عرض الشوارع ٨٠ متراً حيثما بنيت مساكن فلسطينية.

ج ـ تفتيت مساحات الأراضي الزراعية الفلسطينية، إذ لم تحاول سلطات الاحتلال تجنب الأراضي الزراعية عند شق الطرق الجديدة، فتدمر الأرض وما عليها من نشاطات زراعية.

إن العدد الكبير من الطرق الرئيسية والفرعية التي تبنى و/أو توسع في الضفة الغربية قبيل إعادة الانتشار يؤكد أنها تخدم هدفاً سياسياً، وهو الحيلولة دون التخطيط الفلسطيني لدولة فلسطينية في المستقبل. فهذه الطرق الجديدة لا تتناسب مع حجم الضفة الغربية وسكانها من عرب ويهود معاً.

٣ ـ المقالع

تقوم سلطات الاحتلال بالتحضير لبناء سبعة مقالع يستغلها مستثمرون إسرائيليون في الضفة الغربية بجوار الخط الأخضر. إن هذا سيخلق صعوبات كبيرة أمام السلطة الوطنية لاحقاً، وكذلك فإن المقالع المنوي إنشاؤها تقع على إراض زراعية وبجوار مناطق سكنية ستتعارض مع مبدأ المحافظة على البيئة وستعرقل التخطيط الهيكلي الفلسطيني.

٤ ـ الغابات والمحميات الطبيعية

تبلغ مساحة مجموعة الأراضي الفلسطينية المغلقة بصفتها غابات ومحميات طبيعية نحو نصف مليون دونم. وتقوم السلطات الإسرائيلية المحتلة بتحويل مساحات من الأراضي الفلسطينية الزراعية، أو الصالحة للبناء، إلى غابات ومحميات طبيعية بحجة الحفاظ على نوعية البيئة. إن هذه الأراضي تنزع ملكيتها من أصحابها الفلسطينيين لغرض منفعة عامة مزعومة، وتستخدم في ما بعد لأغراض الاستيطان اليهودي، فتقوم الحكومة الإسرائيلية بتأجيرها إلى مستوطنين فيزيلون ما عليها من الغابات لإنشاء الضواحي السكنية والمستوطنات. وهذا حدث في أكثر من موقع مثل مستوطنة ريخسي شعفاط في شعفاط (١٩٧٣)، وإسكان المهاجرين اليهود في جبل أبو غنيم جنوب القدس.

من ذلك يتضح أن الغابات التي أقامتها أو تقيمها سلطات الاحتلال على الأراضي الفلسطينية هي عبارة عن احتياطي استيطاني.

الجدول رقم (٢ ـ ٦ ـ ٢)

حجم وعدد الأراضي المصادرة، والمستوطنات، والأشجار المقلوعة خلال مراحل عملية السلام

المرحلة	الفترة الزمنية	مصادرة (بالدونم)	استيطان (بالدونم)	قلع أشجار (بالعدد)
مدريد ـ أوسلو	١٩٩١/١٠/٣٠ ـ ١٩٩٣/٩/١٣	٥٤٠٠٠	١٩٢٠٦	٨٥٩٧٦
أوسلو ـ القاهرة	١٩٩٣/٩/١٣ ـ ١٩٩٤/٥/٤	٥٣٠٠٠	٥١٠٢	١٢٩٠٢
القاهرة ـ الوقت الحاضر	١٩٩٤/٥/٤ ـ ١٩٩٥/٣/١	٨٣٣٣	٣٨٩١	١٦١٥٩

المصدر: بحث ميداني، مركز أبحاث الأراضي، جمعية الدراسات العربية، القدس.

٥ ـ ملكية الأرض والسيادة عليها

لقد تم بحسب اتفاقية أوسلو تأجيل مسألة السيادة على الأرض والحدود إلى المرحلة النهائية من المفاوضات. وقد استغلت إسرائيل ذلك في إطلاق يدها في تقرير مستقبل أراضي الدولة. وأخطر ما تقوم به سلطات الاحتلال هو تأجير مساحات شاسعة من هذه

الأراضي للمستوطنات وللنشاط الاستيطاني، بل والأنكى من ذلك سُمح للمستوطنين بتسجيل هذه الأراضي باسمهم كملك صرف، بينما تحرم الفلسطيني هذا الحق وتصادر أرضه.

وإذا لم تكن للفلسطينيين بعد المرحلة النهائية سيطرة كاملة على الأرض، فإن الحكومة الفلسطينية ستصطدم مع المستوطنين القاطنين عليها من جهة، ومع المالكين الفلسطينيين الذين لا يعترفون بنزع ملكيتهم عن هذه الأراضي من جهة أخرى. لذلك هناك حاجة ماسة لإعادة تسجيل الأراضي بطريقة علمية تعالج المشاكل المتراكمة المزمنة المتصلة بمركز هذه الأراضي القانوني.

إن وجود النشاط الاستيطاني اليهودي داخل المدن الفلسطينية مثل القدس والخليل، وما يترتب على ذلك من مشاكل أمنية، يزيد من المشاكل والعقبات الخاصة بالتخطيط الفلسطيني للإسكان في هذه المناطق.

ثانياً: أسعار الأراضي

هذا موضوع شائك والحديث فيه مغامرة، غير أن الملاحظات السابقة تلعب دوراً مهماً في تحديد الأسعار للأراضي الصالحة للبناء، ويمكن إضافة العوامل الأخرى التالية:

- وقوع الأرض داخل حدود القرية أو المدينة أو خارجها.

- قرب الأرض من مواقع استيطانية يهودية أو من مدن وقرى عربية.

- قربها من الشوارع الرئيسية. وفي فلسطين هنالك حالة استثنائية هي أن الأرض الملاصقة للشوارع الرئيسية خارج المدن ليس لها قيمة عالية لأن البناء عليها غير مسموح به من السلطات الإسرائيلية لأسباب أمنية والارتداد عن الشارع لا يقل عن ٧٥م من كل جانب.

- إن قضية بيع الأراضي أخذت بعداً وطنياً، إذ إن المنظمات اليهودية لعبت دوراً كبيراً في شراء الأراضي الفلسطينية، مما تسبب في ارتفاع غير عادي للأسعار عند البيع لغير الفلسطينيين، وهذا كان وما زال عملاً مشبوهاً ويكاد يكون محرماً.

- هناك منطق عشائري يعطي الجار الحق في الشراء تفضيلاً على غيره [وهو ما يعرف في القانون بحق الشفعة]. إن هذا يجعل من الصعوبة البالغة، ولا سيما في القرى، شراء الغرباء للأرض.

- حساسية البيع والشراء ما بين المالكين من الأديان المختلفة، حتى بين المسلم والمسيحي، على رغم الرابطة الوطنية المشتركة بينهما، إذ إن أبناء هاتين الديانتين يبدون تحفظات حول ذلك.

الجدول رقم (٢ ـ ٦ ـ ٣)

أسعار الأراضي في الضفة الغربية

المنطقة	الاستخدام	السعر التقريبي بالدولار	ملاحظات
قرى الخليل	زراعي للسكن	٣٠٠٠ ـ ٧٠٠٠ ١٥٠٠٠ ـ ٢٠٠٠٠	ينطبق هذا على معظم القرى في بيت لحم ورام الله ونابلس وجنين عدا الملاصقة منها للمدن
مدينة الخليل	للسكن تجاري	٣٠٠٠٠ ـ ٥٠٠٠٠ ١٠٠٠٠٠ ـ ١٥٠٠٠٠	
مدن منطقة بيت لحم والقرى المجاورة	للسكن تجاري أرض زراعية	٨٠٠٠٠ ـ ١٢٠٠٠٠ ١٠٠٠٠٠ ـ ١٥٠٠٠٠ ٣٠٠٠٠ ـ ٦٠٠٠٠	
مدن رام الله والبيرة	للسكن تجاري	٨٠٠٠٠ ـ ١٢٠٠٠٠ ٢٠٠٠٠٠ ـ ١٠٠٠٠٠٠	

ثالثاً: مشكلة ملكية الأرض

على السلطة الفلسطينية مراعاة اعتزاز الفلسطيني بملكية الأرض عند وضعها سياسة خاصة بهذه الملكية لأغراض التنمية والتطوير. وينبغي على السلطة أن توفق بين هذه السياسة ومشاعر الشعب الوطنية تجاه أرضه، وذلك بالسيطرة على كل الأراضي التي اعتبرتها سلطات الاحتلال أراضي دولة أو أراضي عامة، على الرغم من أنها كانت أراضي خاصة في الكثير من الأحوال، وأن توفق بين حاجتها إلى استغلال بعض هذه الأراضي لتلبية احتياجات الشعب الفلسطيني الملحة للتطوير والتنمية.

كما يجب على السياسة الفلسطينية المتعلقة بملكية الأراضي والإسكان أن تأخذ بعين الاعتبار أن مشاريع القطاع الخاص للإسكان ستكون غالباً في المناطق ذات المردود الأعلى، أي في المدن الرئيسية، مما سيؤدي إلى تفاقم مشاكل الازدحام والبيئة في المدن، وإلى إهمال المناطق النائية وبالتالي إلى ازدياد فقرها وتدهورها.

ويتعين أن تضع السلطة الفلسطينية قانوناً لتحديد أسعار الأراضي بحسب المناطق، بحيث تطبق مع الجميع للصالح العام. إن الحرية المطلقة للفرد للتحكم في سعر أرضه ربما تؤدي إلى ارتفاع شديد في الأسعار، بحيث لا يتمكن القطاع العام للإسكان وجمعيات الإسكان التعاونية من شراء الأراضي المناسبة لمشاريعها. ومما يزيد الأمور تعقيداً

أن الكثير من الأراضي الفلسطينية مشاعة الملكية بحيث يصعب التنسيق بين جميع ملاكها لغرض إقامة مشاريع ضخمة.

رابعاً: توصيات من أجل القرى والمناطق الريفية النائية

نظراً إلى أن فلسطين تحوي عدداً كبيراً من القرى والتجمعات السكانية الصغيرة، لذلك يمكن اقتراح التوصيات التالية:

ـ تجميع كل مجموعة من القرى المتجاورة وشبه القرى المتشابهة جغرافياً واجتماعياً في منطقة إدارية واحدة حيث يتشكل مجلس إداري مشترك يضع الخطط وينفذ السياسات في المنطقة كلها بشكل موحد. تشمل المنطقة المقترحة مجالات الطرق الرئيسية والفرعية والمواصلات العامة والخاصة والمجاري وتجميع المياه، وشبكات الكهرباء، والمياه، والهاتف، والمدارس ورياض الأطفال، ومراكز التدريب والتأهيل، والنوادي، والأنشطة الاجتماعية والرياضية والنسوية، والعيادات الصحية المركزية، والمستشفيات والأسواق المركزية والحدائق العامة.

ـ تحديد مساحات الأراضي الزراعية التي غالباً ما تكون ملكاً للقطاع الخاص ضمن إطار خطط زراعية مركزية لها تتناسب مع طبيعة التربة والمناخ وما يلائمها. وينبغي إدارة العمل الزراعي مركزياً. ويتعين جلب الحاصلات إلى سوق زراعي مركزي للمنطقة مرتبط بأسواق أكبر على مستوى اقليمي.

إن مثل هذا التخطيط سيبقي عدداً كبيراً من الأيدي العاملة في قطاع الزراعة، وهذا سيساعد على الحفاظ على النمط الاجتماعي الريفي التقليدي، ويساعد على تحسين الدخل الفردي والقومي.

ـ ينبغي تخصيص قطعة أرض مناسبة من حيث الموقع والبيئة لإقامة منطقة صناعية تخدم المنطقة بكاملها، وتستند إلى خطط مركزية خاصة بها، وتعمل على استيعاب الأيدي العاملة الفائضة، وتنشيط التصنيع، سواء العام أو الخاص، على أساس التخطيط المركزي.

ـ يتعين تخصيص أرض داخل حدود المنطقة تكون مناسبة لإنشاء وحدات سكنية يجري تقسيمها مركزياً من إدارة المنطقة وفق مبادئ البناء المتفقة مع النمط التراثي الفلسطيني الريفي. إن من شأن هذا تشجيع الاستثمار الخاص والعام لبناء عدد من الوحدات السكنية يكفي لاستيعاب الأسر العائدة إلى الوطن من الخارج لإسكان المتزوجين الشباب والأسر الزراعية والخدمية العاملة في المنطقة.

الجدول رقم (٢ ـ ٦ ـ ٤)

مساحات الأراضي المصادرة في الضفة الغربية وقطاع غزة

من ١٣/٩/١٩٩٣ الى ١/٣/١٩٩٥

المرحلة	مصادرة لأغراض عامة	للاستيطان	لأغراض عسكرية	للطرق	تعديل حدود الخط الأخضر	المجموع
أوسلو ـ القاهرة ١٣/٩/١٩٩٣ ـ ٤/٥/١٩٩٤	٣٢٦٣٤	٥١٠٢	٤٤٧٨	٨١٤٩,٦	٢٦٢٤	٥٢٩٨٧,٦
القاهرة ـ الوقت الحاضر ١٣/٩/١٩٩٤ ـ ١/٣/١٩٩٥	٥٣٨	٣٨٩١	٦٢٠	٣٢٨٤,٤	-	٨٣٣٣,٤
المجموع	٣٣١٧٢	٨٩٩٣	٥٠٩٨	١١٤٣٤	٢٦٢٤	٦١٣٢١

المصدر: بحث ميداني، مركز أبحاث الأراضي، جمعية الدراسات العربية، القدس.

٧ ــ الملكية والتطوير الحضري والنظام القانوني

سمير ظاهر(*)

خلاصة

إن قوانين الملكية وأنظمتها في الضفة الغربية وغزة قد تأثرت بأنواع من الاحتلال على مدى فترة طويلة من الزمن، وتأثرت كذلك بالهجرة الصهيونية وفرض الانتداب البريطاني. إن تلك القوانين والأنظمة قد خدمت مصالح المحتلين لا مصلحة الشعب الفلسطيني.

تنظر هذه الورقة في القوانين والأنظمة التي تحكم المناطق الحضرية والتخطيط الحضري، وتنظر بشكل خاص في القانون رقم (٢٨) لسنة ١٩٣٦ وتعديلاته المختلفة، والقانون رقم (٥٢٧) لسنة ١٩٥٧. ويجري البحث كذلك في الإجراءات التي وضعت بموجب تلك التشريعات والخاصة بكيفية الحصول على ترخيص للبناء. تلخص الورقة كذلك حقوق الملكية في قانون الأراضي العثماني، فيجري بحث الأنواع الأربعة من الأراضي المملوكة للأفراد، وهي أراضي الوقف والأراضي المتروكة والأراضي الموات والأراضي الأميرية. ويُبحث دور السلطة الوطنية الفلسطينية في حماية أراضي الدولة والأملاك العائدة للحكومة. وتختتم الورقة ببحث القانون الفلسطيني ونقل الملكية، وكذلك التحضير لأنظمة جديدة من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية.

مقدمة

أدى الواقع السياسي للشعب الفلسطيني إلى التأثير بشكل سلبي في تنظيم حياته الاجتماعية وبناء المجتمع المدني. وأدى تعاقب المحتلين للوطن الفلسطيني منذ فترة طويلة

(*) رئيس الدائرة القانونية في وزارة الإسكان، غزة.

إلى قيامهم بالتأثير في مجريات التشريع لضمان مصالحهم. وما صدر من قوانين لم يكن إلا صدى لتلك المصالح المتمثلة في السيطرة على مقدرات الشعب الفلسطيني واحتلال أرضه وشل مقاومته.

والنظام القانوني المطبق اليوم في منطقة السلطة الوطنية وباقي الأراضي المحتلة هو إرث من القوانين التركية والانكليزية والمصرية والأردنية، فأدى هذا الخليط إلى تشويه الواقع التشريعي المشوه الذي يصعب الانتفاع به. وأدت الهجرة الصهيونية إلى فلسطين إلى إصدار قوانين وأنظمة تهدف إلى نقل ملكية الأراضي الفلسطينية إلى المهاجرين الجدد.

من هنا أدى عدم استقرار ملكية الأفراد وتضارب المصالح بين المواطنين وسلطات الاحتلال المختلفة والمصالح السياسية المعلنة وغير المعلنة إلى اضطراب العلاقة بين القوانين التي تحكم الملكية والقوانين والأنظمة التي تحكم التنظيم. وأثر ذلك في المراكز الحضرية للسكان، حيث ظل واقع التحديث يحكم العلاقة بين سلطات الحكم المحلي والمواطنين. وظل الشعور بالشك يحوم حول كل مشروع أو مخطط هيكلي. ومن هنا ظلت القوانين الخاصة بالملكية أو التطوير الحضري أو المخططات الهيكلية دون المستوى المطلوب.

إن القوانين البريطانية المطبقة في فلسطين ووعد بلفور وصك الانتداب والقوانين الصادرة بموجبها سهلت امتلاك اليهود للأراضي بإضافة صنف سادس إلى أصناف الأراضي المنصوص عليها في قانون الأراضي العثماني، فالمادة الثامنة من دستور فلسطين الصادر في عام ١٩٢٢ نصت على أن «الأراضي العامة هي عبارة عن أراضي فلسطين التي تشرف عليها حكومة فلسطين بمقتضى معاهدات أو اتفاقيات، وكافة الأراضي المستملكة للمصلحة العامة وغيرها». وأناطت المادتان (١٢) و(١٣) بالمندوب السامي حق الهبة أو التأجير أو التصرف في الأراضي العمومية، وترتب على هذا الوضع اعتبار الأراضي الأميرية (التي تدار لصالح الشعب الفلسطيني بغض النظر عن نظام الحكم القائم) من ضمن ملكية الدولة الخاصة، والتي يجوز التصرف بها وفقاً لرأي المندوب السامي بصرف النظر عن مصلحة الشعب الفلسطيني.

وقد قام السير هربرت صمويل، المندوب السامي الأول على فلسطين، باقتطاع أكثر الأراضي لخدمة الحركة الصهيونية ومؤسساتها كأراضي الكبارة وعتليت وقيصرية. وخولت المادة (١٦) من الدستور المندوب السامي تغيير الأراضي من صنف الأرض الأميرية إلى صنف الملك الخاص، بالإضافة إلى صلاحية تحويل الأراضي المتروكة إلى صنف آخر من أصناف الملكية.

أولاً: تنظيم المدن والتخطيط الحضري

إن قانون تنظيم المدن رقم (٢٨) لسنة ١٩٣٦ وتعديلاته رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٦، و(٨) لسنة ١٩٣٨، و(٥) لسنة ١٩٣٩، و(٣٠) لسنة ١٩٤١، والأمر (٥٢٧) لسنة ١٩٥٧ تنظم اختصاصات اللجان المركزية واللجان المحلية لتنظيم المدن، والقاسم المشترك

بينهما هو أنه يجب أن تكون مرجعية القرار لكليهما المندوب السامي البريطاني في حينه، وقد ورث تلك الصلاحيات كل من أدار أو احتل الضفة والقطاع بعد ذلك.

وقد نظم اختصاص اللجان المركزية الأمر رقم (٥٢٧) لسنة ١٩٥٧، حيث نصت المادة (٣) على تشكيل اللجنة المركزية للأبنية وتنظيم المدن من:

١ ـ مدير الشؤون البلدية والقروية رئيساً.

٢ ـ ممثل لمدير الأشغال العامة.

٣ ـ ممثل لمدير الشؤون القانونية.

٤ ـ ممثل لمدير الشؤون الصحية.

٥ ـ القائم مقام الإداري.

٦ ـ مدير تنظيم المدن والمساحة.

وقد تغير الأمر زمن الاحتلال الإسرائيلي، فصدر الأمر رقم (١٢٥) الذي نص في المادة ٣ (١) على تعيين أعضاء اللجنة من ضباط عسكريين في الدوائر، وأضيف إليهم ضباط الأمن على أن يكون مرجع اللجنة القائد العسكري للمنطقة.

أما صلاحيات لجنة التنظيم، فتتضمن إصدار أنظمة داخلية من حين إلى آخر بشأن جميع البلدات في مناطق اختصاصها، وشروط إعطاء الرخص وفرض القيود عليها، وشروط الإنشاء الخاصة بالرخصة ووجوه استعمالها ورسومها والخرائط المطلوبة، وإصدار الأنظمة بشأن تحضير أي مشروع من المشاريع وتنفيذه من قبل أية هيئة محلية.

ونص القانون على تشكيل اللجان المحلية للتنظيم واختصاصها، فجاء في المادة (٦) أنه إذا أصدر المندوب السامي البريطاني أمراً أو مرسوماً باعتبار منطقة ما مدينة، وكانت تلك المنطقة ذات بلدية خاصة بها، فيكون مجلس تلك البلدية هو اللجنة المحلية.

وقد حددت المادة (٨) العلاقة بين اللجنة المركزية واللجنة المحلية، فنصت على إلزام اللجنة المحلية بأن ترسل من حين إلى آخر إلى اللجنة المركزية التفاصيل الخاصة بما تحتاج إليه بشأن توسيع الطرق أو شق طرق جديدة أو بناء ساحات عمومية.

ونصت المادة (٩) على اختصاصات اللجنة المحلية التي خُولت تنظيم إنشاء الأبنية وهدمها وتوسيع الطرق وتحسينها. وقد استغلت سلطات الاحتلال الإسرائيلي ما ورد في قانون تنظيم المدن وتعديلاته من صلاحيات واسعة، فهيأت خرائط هيكلية جديدة من غير اعتبار لأحوال الناس الاقتصادية والاجتماعية.

وبما أن أكثر من ٧٠ بالمئة من الأراضي الفلسطينية هي مناطق ريفية، فإن اختصاص التنظيم فيها ترك للجنة المركزية التي ظلت ترفض المخططات التي كانت تقدم إليها من قبل اللجان المحلية الفلسطينية لغرض تحديد الخرائط الهيكلية للقرى أو لتوسيع

حدودها. كان هذا الرفض يهدف إلى الإبقاء على مساحات واسعة من الأرض لأغراض الاستيطان.

ثانياً: إجراءات الحصول على رخص البناء

يوضح القانون رقم (٢٨) لسنة ١٩٣٦ وتعديلاته إجراءات الحصول على رخص البناء، حيث تقوم اللجان المحلية بتلقي طلبات المواطنين الذين يرغبون في إقامة أبنية مصحوبة بالمخططات والخرائط من أجل الحصول على الموافقة. وقد تضرب مهلة من الوقت لاعتراض ذوي العلاقة إن كان لهم اعتراضات. إن إعطاء الرخص هو من صلاحية اللجنة المركزية، وهي تتبع إجراءات بيروقراطية، إذ تتطلب وثائق وإفراز وخرائط وغير ذلك من الشكليات المختلفة التي لا تشجع الجمهور على طلب التراخيص.

أما بعد تطبيق اتفاقية القاهرة ووصول السلطة الوطنية، فقد انتقلت صلاحية اللجان المركزية إلى وزارة الحكم المحلي، وهذه الوزارة هي التي تشكل هذه اللجان من ممثلي الوزارات المختلفة في السلطة الوطنية. لكن نظراً إلى وجود المستوطنات، ونظراً إلى وجود ما يعرف بالمناطق الصفراء والبيضاء والتي تعني ممارسة الصلاحيات المشتركة في مناطق متداخلة، فإن عمل هذه اللجان قد يكون مقيداً.

وقد أخضعت الاتفاقية المذكورة كثيراً من مسائل التخطيط والبناء للترتيبات الأمنية وجعلت من هذه الترتيبات محلاً للمراجعة كل ستة أشهر، وهي تسمح بإقامة الأبنية على بعد ٥٠٠م من المناطق الأمنية، وفي داخل المناطق الصفراء بشرط ألا يقام إلا مبنى واحد على قطعة أرض واحدة لا يقل حجمها عن ٢٥ دونماً، وألا يزيد البناء على طابقين، وألا تزيد مساحته على ١٨٠ متراً مربعاً. كما ألزمت الاتفاقية الجانب الفلسطيني عدم إقامة أبنية أو منشآت على جانبي الطرق الرئيسية بمسافة ٧٥ متراً.

ثالثاً: حق الملكية

نظم القانون الفلسطيني حق الملكية. إن النصوص التي تعالج مواضيع الملكية في الأراضي مذكورة في قانون الأراضي العثماني، وقد صنف ذلك القانون الملكية كما يلي:

١ ـ الأراضي المملوكة

بموجب المادة (٢) من قانون الأراضي العثماني، فإن الأراضي المملوكة هي على أربعة أنواع:

أ ـ العرصات الواقعة داخل القرى والقصبات المحيطة بها لغاية نصف دونم، مما يعتبر قسماً من السكن.

ب ـ الأراضي التي أفرزت من الأراضي الأميرية.

ج ـ الأراضي العشرية، وهي التي وزعت وملكت زمن الفتح الإسلامي.

د ـ الأراضي الخراجية، وهي الأراضي التي تقرر بقاؤها في يد أهلها الأصليين غير المسلمين.

ويحق للمالك التصرف في الأرض بالصفقات الشرعية كافة. وترد على هذا الحق بعض القيود منها ما هو منصوص عليه في القانون الذي ينظم تصرف الأشخاص بالأموال غير المنقولة، وملكية الحقول في القرية أو داخل الاستحكامات أو المرافق العسكرية، ومنها ما يتعلق بحقوق الجوار.

٢ ـ الأراضي الموقوفة

يأتي ترتيب الأراضي الموقوفة بموجب المادة (١) من قانون الأراضي العثماني في المرتبة الثالثة من أصناف الأراضي، والوقف هو حبس الأرض عن تمليكها لأحد من العباد والتصدق بالمنفعة على الفقراء أو على وجه من وجوه البر.

٣ ـ الأراضي المتروكة

الأراضي المتروكة هي الأراضي القريبة من العمران التي تترك للأهالي لاستخدامها مرعى أو محتطباً (المادة ١٢٧١ من مجلة الأحكام العدلية). وهي تنقسم إلى قسمين: **الأول**، الأراضي المتروكة إلى قرية معينة أو مجموعة من القرى، والقسم **الثاني**، الأراضي المتروكة للناس، ومن هذا القبيل الطريق العام.

وقد نظمت المواد من ١٩ ـ ١٠٢ من قانون الأراضي العثماني الأحكام المتعلقة بالأراضي المتروكة، وخلصت إلى عدم جواز إقامة أبنية أو غرس أشجار عليها، وحظر بيع وشراء وزراعة الأرض المتروكة. إن قاعدة مرور الزمان لا تطبق في الدعاوى المتعلقة بها.

٤ ـ الأراضي الموات

هي الأراضي التي ليست ملكاً لأحد ولا هي مرعى ولا محتطباً، أي أنها ليست أرضاً متروكة، كما أنها بعيدة عن العمران. والانتفاع من الأراضي الموات يتسم بالاحياء، وإن حق التصرف في هذه الأرض هو لمن أحياها، بيد أن ملكية الرقبة تظل عائدة إلى الحكومة، أي أن ملكية الشخص هي ملكية ناقصة.

٥ ـ الأراضي الأميرية

هي الأراضي التي تكون رقبتها لبيت مال المسلمين ويجري أمر تفويضها من قبل ولي الأمر أو الشخص الذي يفوض من قبله وفق ضوابط محددة نظير مبلغ نقدي يدفع لبيت المال. ويكتسب حق الصرف في هذه الأرض بموجب القواعد ذاتها التي يكتسب بها حق الملكية، أي بالاستيلاء والإلحاق والشفعة ومرور الزمن والميراث والتصرف القانوني عقداً ووصية.

والوضع المألوف للأرض الميري عادة ما يفسر في لغة القانون بالقول بأن الدولة تحتفظ برقبة الأرض في حين يكون الموهوب له الحق في الحيازة (التصرف). ولقد وسع التشريع العثماني الأكثر حداثة من قانون الأراضي حقوق أصحاب الميري الحائزين بوصف صاحب الميري الحالي بالحائز فقط. وهذا يعتبر تضليلاً، لكن عبارة تصرف التي ترادفها باللغة الانكليزية عبارة «Possession» أصبحت تعبيراً فنياً للدلالة على حقوق صاحب الميري، وعلى الرغم من التضليل في مدلولها إلا أنها ما زالت تستخدم باطراد. بهذا الكلام سوف نصف المتصرف (أي الشخص الذي يتصرف بأرض الميري) باعتباره مالكاً (Holder) ونتحدث عن حقه باعتباره ملكية (Holding).

٦ ـ حق الملكية وحمايته

إن الدستور والقوانين الفلسطينية تحمي حق الملكية، إذ نص الدستور الفلسطيني الصادر عن المجلس التشريعي في قطاع غزة على هذه الحماية، فقال: «الملكية الخاصة مصونة»، كما نصت مجلة الأحكام العدلية وقوانين الأراضي على طرق انتقال الملكية وحمايتها من الغصب. وجاء في القانونين الصادرين في العام ١٩٢٧ والعام ١٩٢٨ نصوص بحق الملكية. إن كتابات الفقهاء بشأن نقل الملكية سواء بالميراث أو الوصية أو الهبة تستند إلى النصوص التي تحمي حقوق الملكية.

٧ ـ حق الملكية في القانون والواقع

على الرغم من النصوص التي تنظم حق الملكية وممارسته والضمانات القانونية له، إلا أن ظروف الشعب الفلسطيني وتعرضه لاحتلال متعاقب وانتهاك سيادته التشريعية والقضائية أدت إلى حالة من الفوضى في هذا الشأن. فقد استغل بعض الأشخاص عدم الاستقرار هذا وعدم اهتمام السلطة التنفيذية بالدفاع عن حقوق الملكية حتى كثرت عمليات الغصب والاعتداء على الأموال انتهاكاً لهذه الحقوق.

٨ ـ الوضع الديمغرافي وحقوق الملكية

نظراً إلى اضطرار الشعب الفلسطيني للهجرة بعد عام ١٩٤٨، كان على أعداد كبيرة منه الاستقرار في الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث تم إسكانهم في معسكرات اللاجئين من دون أن يكون لديهم أية حقوق ملكية في هذه المناطق. وتتضح هذه الظاهرة في قطاع غزة، حيث يعيش أكثر من ٦٠ بالمئة من سكان القطاع في مخيمات اللاجئين.

وثمة صورة أخرى لهذا الوضع، وهي أن الملكيات تتوزع على عائلات قليلة تتوارث هذه الحقوق لمدة طويلة. كان هذا الوضع عقبة بوجه التخطيط والتطوير وإعداد الخرائط الهيكلية نظراً إلى ما لهذه العائلات من نفوذ.

رابعاً: دور السلطة الوطنية في حماية أملاك الدولة

ظلت أملاك الدولة عرضة للمصادرة من قوات الاحتلال الإسرائيلي. لقد تم إنشاء المستوطنات الإسرائيلية على معظم الأراضي المسجلة كأملاك للدولة، كما أنشأ الإسرائيليون كثيراً من الحقوق القانونية لبعض الأشخاص على أملاك الدولة، فصارت حقوقاً مكتسبة يصعب إبطالها مستقبلاً.

وقد صدر عدد من الأوامر العسكرية التي تحدد استخدام هذه الأراضي، ولم يرد نص صريح في اتفاقية القاهرة يحدد صلاحيات السلطة الفلسطينية على تلك الأراضي. هذا، ويتوجب على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تتخذ سلسلة من الإجراءات من أجل المحافظة على أملاك الحكومة وضمان الاستغلال الأمثل لها. ومن هذه الإجراءات:

١ ـ إعادة تسجيل وتسوية ومسح جميع الأراضي الحكومية.

٢ ـ دراسة التصرفات التي وردت على تلك الأراضي خلال فترة الاحتلال الإسرائيلي وإبطال ما كان منها غير قانوني أصلاً.

٣ ـ إعداد تخطيط عام وشامل للأراضي التابعة للسلطة الفلسطينية وتحديد سلم الأولويات في استخدامها.

٤ ـ تشجيع الاستثمار في الأملاك الحكومية.

خامساً: نقل الملكية

من المعروف أن الملكية تنشأ بالتصرفات الناقلة لها من بيع وهبة ووصية وميراث وتصرفات أخرى تنشأ من وضع اليد وما أشبه ذلك. وتنتقل الملكية في القانون الفلسطيني بعد إجراء التصرف الناقل للملكية وتسجيل هذه الملكية في الطابو.

وينشأ عدد من المشاكل عند نقل الملكية، إذ يتضح أن الملكيات ورد عليها العديد من التصرفات في آن واحد من وضع اليد وغير ذلك. هذا وتقوم السلطة الوطنية الفلسطينية بإعداد أنظمة جديدة تعمل على استقرار الملكية، ومنها مشروع قانون الشقق والطوابق، ومشروع نظام المساحة، ومشروع تحديد وفحص التصرفات التي تجرى على أملاك الحكومة.

إن مشروع قانون الشقق والطوابق ينظم حقوق الملكية في المباني المتعددة الطوابق ويحدّد كيفية استخدامها وإدارتها. إن هذا النوع من الملكية غير معروف في القانون الفلسطيني الحالي، ومشروع القانون يتماشى مع جهود السلطة الوطنية الفلسطينية في تشجيع التوسع العمودي في البناء وفي حل أزمة السكن.

المحور الثالث

الإطار التنظيمي:

قوانين البناء ومعاييره القياسية وأنظمته

١ ــ الورقة المحورية: الإطار التنظيمي: قوانين البناء ومعاييره القياسية وأنظمته

سيف الدين معاذ(*)

خلاصة

ستقوم الورقة المحورية هذه بالتوليف بين الأوراق المختلفة التي أسهم بها عدد من المؤلفين وتناولت المواضيع التالية: القوانين والمعايير القياسية والمواصفات، بقلم سيف الدين معاذ؛ القوانين والمعايير القياسية (المقاييس) والأنظمة في فلسطين، بقلم محمد زيارة ورفعت رستم وماجد البياع وأحمد عامر؛ حفظ الطاقة وكفاءتها، بقلم هشام الخطيب؛ التخطيط لفتح المجال أمام المعوقين في فلسطين، بقلم رياض تبّوني؛ والاستعداد للكوارث، بقلم سلطان بركات وإيان ديفيز.

سيجري تلخيص القضايا والخيارات والاستراتيجيات التي وردت في الأوراق المذكورة، وسيتم بحثها ضمن الإطار النظامي لمبادئ البناء ومعاييره القياسية وأنظمته.

أولاً: القوانين والمواصفات القياسية والفنية

تتناول ورقة سيف الدين معاذ حول هذا الموضوع أهمية وضع قوانين ومعايير قياسية ومواصفات قبل البدء ببرنامج لإعادة الإعمار في فلسطين. تثبّت الورقة وجود تشابه في الموارد الطبيعية والبشرية بين الأردن وفلسطين، فتدعو إلى الاستفادة من الخبرة الأردنية لإصدار مجموعة القوانين والمعايير القياسية والمواصفات من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية وتنفيذها.

تدرج الورقة قائمة كاملة بمجموعات قوانين الممارسة، والنشرات العملية ذات

(*) مدير مركز بحوث البناء، الجمعية العلمية الملكية، عمّان.

الصلة بها، والمواصفات القياسية والفنية المتاحة في الأردن، كما تقترح عملية بسيطة مفادها إصدار مجموعات وطنية جديدة بالقوانين والمعايير القياسية والمواصفات بالاستناد إلى ما هو متاح من هذه المجموعات في أقطار أخرى، والتي تلائم المتطلبات الفلسطينية. إن هذه العملية تقتضي تشكيل لجان فنية ومجموعات عمل للقيام بالعمل المطلوب. إن الآلية الخاصة بتفعيل هذه اللجان والمجموعات توصف في الورقة وصفاً مفصلاً.

تشدد الورقة على أن من الضروري دائماً تعديل المبادئ والمعايير القياسية والمواصفات وتحديثها بعملية دينامية مستمرة بسبب ظهور أساليب وتطورات جديدة سواء في مواد البناء أو في طرق الإنشاء، كما تقترح الورقة إجراء التعديل في المبادئ كل خمس سنوات، وفي المواصفات الفنية كل عشر سنوات، وإجراء التعديل والتحديث في المعايير القياسية على فترات أقصر كلما كان ذلك ضرورياً.

تركز الورقة كذلك على مسألة تطبيق القوانين والمعايير القياسية والمواصفات، وتبين أن تنفيذها خلال مرحلة التصميم وحدها لا يضمن تشييد المباني والبنية التحتية الجيدة. إن هذا التنفيذ ينبغي أن تتبعه سيطرة ومراقبة مناسبتان في موقع البناء كذلك.

وتوصي الورقة بأنه لغرض تطبيق مجموعة القوانين يكون على الوزارات والدوائر الحكومية ذات العلاقة أن تتولى منذ البداية مسؤولية الرقابة على البناء. أما في المرحلة اللاحقة، حين تشكَّل السلطات المحلية ويتوفر لها العدد اللازم من الموظفين الفنيين والقدر المطلوب من الخبرة، فإن من الممكن نقل هذه المسؤولية إلى البلديات المحلية.

وتضيف الورقة أن الهدف النهائي ينبغي أن يرمي إلى إنشاء مكاتب هندسية خاصة تكون قادرة على تدقيق التصاميم والمخططات وشروط المقاولات، وبوسعها أن تصدر شهادة امتثال تنص على أن هذه الوثائق تفي بمتطلبات أنظمة البناء.

أما بالنسبة إلى تطبيق المعايير القياسية، فتقترح الورقة استخدام المختبرات الموجودة في الجامعات لغرض السيطرة على نوعية مواد البناء بنوعيها المحلي والمستورد. إن من الممكن كذلك اعتماد مختبرات خاصة لتكون ذراعاً للجهة الحكومية المخولة بفحص المواد. وجاء في الورقة أيضاً أنه إلى جانب الإجراءات الوقائية التي تتخذها الوكالات الحكومية، فإن الرقابة الفعلية يجب أن تجري في موقع العمل بموجب المواصفات كلما اقتضت الضرورة ذلك. كما تذكر الورقة أن المواصفات الفنية تؤلف جزءاً مهماً من وثائق المقاولة، وهي تطبق من قبل المهندس المقيم وفقاً لما يرد في المقاولة وخلال مدة الإنشاء.

وتضع الورقة أولويات لمتطلبات المبادئ والمعايير القياسية والمواصفات، وتعطي قائمة بوثائقها التي تدعو إليها الحاجة حالاً، وهي تغطي المواضيع الآتية بحسب أولويتها:

١ ـ القوانين

أ ـ سلامة الهيكل واستقراره؛ ب ـ الصحة العامة والسلامة العامة؛ ج ـ حماية الموارد؛ د ـ السلامة ضد الأخطار الطبيعية؛ هـ ـ الاقتصاد والكفاءة؛ و ـ حماية البيئة؛

ز ـ الراحة؛ ح ـ الانشراح؛ ط ـ غير ذلك.

٢ ـ المعايير القياسية

أ ـ المواد الأسمنتية؛ ب ـ الصخور والأحجار الطبيعية؛ ج ـ المعادن؛ د ـ مواد البناء؛ هـ ـ المواد القيرية (الاسفلتية)؛ و ـ التأسيسات الكهربائية.

٣ ـ المواصفات

أ ـ للمباني

لأعمال المدنية والمعمارية؛ التأسيسات الميكانيكية والخدمات الميكانيكية؛ التأسيسات والخدمات الكهربائية.

ب ـ للطرق والجسور

الأعمال الترابية؛ التعبيد وإنشاء الأسس والأسس الثانوية؛ المجاري والجسور والهياكل الكبيرة؛ تجميل الموقع الطبيعي؛ الإضاءة وإشارات المرور والتأسيسات الكهربائية.

تختتم الورقة بالتوصية بالقيام بالأعمال الآتية التي يتعين تنفيذها حالاً:

١ ـ يجب على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تشكل مجلس البناء الوطني ليكون مسؤولاً عن وضع المبادئ والمعايير القياسية والمواصفات التي تدعو إليها الحاجة الفورية.

٢ ـ ينبغي تبني المبادئ والمعايير القياسية والمواصفات المطبقة في الأردن، وذلك لغرض الاستخدام الفوري إلى حين تطويرها للاستخدام في فلسطين.

٣ ـ ينبغي إناطة الرقابة على البناء بوزارة الإسكان أو بوزارة الأشغال العامة وذلك في البداية. أما بعد تأسيس السلطات البلدية، فإن من الممكن نقل هذه المهمة إليها بسهولة.

٤ ـ ينبغي البدء ببرامج تدريب واسعة بشأن تطوير المبادئ والمعايير القياسية والمواصفات وتنفيذها. ينبغي كذلك البدء ببرامج أخرى عن: اختبار مواد البناء، والرقابة على النوعية، وطرق التصميم العملي، والرقابة على الإنشاء والبناء.

أما الورقة بعنوان «القوانين والمقاييس والأنظمة في فلسطين» التي قدمها زيارة ورستم والبياع وعامر، فهي تحدد المبادئ والمعايير القياسية والأنظمة الأكثر استعمالاً في فلسطين. وهي تركز على تلك المتعلقة بكونكريت الهياكل، وهي مادة البناء المستعملة عادة في الإنشاءات المحلية. وتعطي الورقة مثلين على إجازات البناء: **الأولى** تصدرها البلديات للبنايات المنخفضة الارتفاع، **والثانية** تصدرها وزارة الإسكان للبنايات العالية الارتفاع.

تقول الورقة إن مبادئ دولية تستخدم حالياً في تصميم مشاريع الإسكان وإنشائها، مثل مشروعي الكرامة والنصيرات. أما في المشاريع الأصغر حجماً، فإن من النادر اتباع مبادئ التصميم، كما لا يجري الإشراف على الإنشاءات. هذا وحتى المباني المصممة وفق المبادئ المتاحة لا تلبي المتطلبات الخاصة بالمبادئ التي تتناول مقتضيات الزلازل والرياح وفحص التربة.

إن المواصفات القياسية المستخدمة في إنشاء المباني والطرق والجسور تستند إلى خبرة اكتسبها المهندسون الفلسطينيون الذين تخرجوا في الجامعات أو الذين عملوا في الأردن ومصر وأقطار شرق أوسطية أخرى. وهناك مشاريع متعددة لا تتبع المعايير القياسية ولا تطبق الرقابة على النوعية.

تفرق الورقة بين أنظمة البناء المتبعة في كل من الضفة الغربية وغزة، إذ إن أنظمة الضفة الغربية متأثرة بالأنظمة الأردنية، أما أنظمة غزة فمتأثرة بالأنظمة المصرية. وتقدم الورقة حالتين على سبيل المثال: **الأولى** تستند إلى أنظمة قديمة لما تزل تستخدم في الأبنية المنخفضة الارتفاع في غزة، وتنقسم هذه الأنظمة إلى فئتين: **أولاهما** تطبق في أبنية المدينة، **والثانية** في الأبنية خارجها.

وبالنظر إلى الكثافة الشديدة للمباني داخل حدود مدينة غزة، فإنه يجري تطبيق أنظمة صارمة من قبل البلدية. ومن ضمن ما في هذه الأنظمة الحد الأدنى لمساحة قطعة الأرض، والحد الأعلى لنسبة المساحة المبنية، والحد الأدنى لارتداد الجدار الأعلى من المبنى من مستوى خط البناء الأساسي. وليس هناك تحديد لارتفاع المباني خارج حدود المدينة. أما الطابق الأرضي وعدد الطوابق وعدد المباني في كل ٢٥ ألف متر مربع من الأرض، فهي من الأمور الخاضعة للتنظيم.

والحالة **الثانية** تتعلق بالأنظمة الخاصة بالمباني العالية الارتفاع. وقد وضعت هذه الأنظمة لمحاولة السيطرة على السلامة والقدرة على أداء الخدمات، وهي تضم الميادين الرئيسية الآتية:

١ ـ متطلبات التخطيط؛

٢ ـ المتطلبات الهيكلية والمعمارية؛

٣ ـ متطلبات الخدمات؛

٤ ـ متطلبات السلامة من الحريق؛

٥ ـ المتطلبات الكهربائية.

تقول الورقة إنه من جراء العدد المتزايد سريعاً من المباني العالية الارتفاع التي جرى

تشييدها في غزة، فقد تم إعداد خطة طوارئ لوضع أنظمة لمثل المباني المذكورة، وذلك للرقابة على تصميمها وإنشائها. وتم كذلك تأليف لجنة توجيهية من ممثلين عن وزارتي الإسكان والعدل وبلديتي غزة ورفح وجمعية المهندسين وغيرها من الجمعيات.

وقد أعدت اللجنة التوجيهية مسودة أنظمة المباني العالية الارتفاع، ثم وزعتها على الوزارات والجمعيات والمؤسسات ذات العلاقة لدراستها والتعليق عليها.

وأصدرت الدائرة القانونية في وزارة العدل موافقتها الأولية، ثم صادقت السلطة الوطنية الفلسطينية عليها نهائياً. وجرى تأليف لجنة أخرى هي لجنة المباني العالية الارتفاع لكي تراقب تطبيق الأنظمة المذكورة، وهي مسؤولة عن مراجعة الوثائق والمخططات والتصاميم والمصادقة عليها وفق الأنظمة ذاتها وما ورد فيها من متطلبات.

وتمر عملية إصدار إجازة لبناء عالي الارتفاع بمرحلتين: **أولاهما** الموافقة الأولية من البلدية على المخططات الابتدائية. تتيح هذه الموافقة للمالك أن يباشر بإعداد الوثائق النهائية الكاملة. أما المرحلة **الثانية**، فهي التدقيق الذي تجريه جمعية المهندسين ولجنة المباني العالية الارتفاع قبل الموافقة النهائية، ثم تصدر الإجازة من البلدية.

تختتم الدراسة بتقديم توصية، من بين خيارات أخرى، مفادها تبني المبادئ والمعايير القياسية والمواصفات المتاحة اقليمياً أو دولياً وتكييفها لتلائم الحاجات المحلية. وتدعو الورقة أيضاً إلى تأسيس معهد لبحوث البناء لتطوير وتنفيذ ما يجري تبنيه منها. وهي تشجع على وضع نظام للرقابة على النوعية، وذلك لإعلاء شأن صناعة البناء.

ثانياً: حفظ الطاقة وكفاءتها

ترى الورقة التي كتبها هشام الخطيب أن استهلاك الطاقة للشخص الواحد يعتمد على النشاط الاقتصادي في القطر، وعلى توفر مصادر طاقة محلية، وعلى تسعير الطاقة والسياسات الخاصة بحفظها وحمايتها، وأخيراً على الأنماط المناخية السائدة في القطر.

تمتاز الضفة الغربية وغزة بأن المناخ فيهما هو مناخ جنوبي البحر الأبيض المتوسط، وهو حار في الصيف وبارد في الشتاء. ومن الضروري في معظم أجزاء البلاد إجراء التدفئة في الشتاء، كما أن من المرغوب فيه إجراء تبريد (كالتكييف) في الصيف. ولا توجد في البلاد مصادر طاقة محلية، وهذا يعني أن الوقود المستخرج من باطن الأرض سيستورد بالأسعار العالمية مع أن موجودات العملة الأجنبية محدودة.

لذلك يجب أن يدار استهلاك الطاقة بكفاءة عالية. ولهذا الغرض تدعو الورقة إلى العمل على ثلاث جبهات: العمل **الأول** يتعلق بإجراءات مالية تخص تسعير منتجات الطاقة، والرسوم والجمارك المفروضة على الأدوات التي تستخدمها.

والعمل **الثاني** هو عمل فني، ويتناول تطوير الطاقة واستغلالها، ووضع سياسات

هندسية ناجحة، وتشجيع العمل على كفاءة الطاقة، وعلى اتخاذ إجراءات للحفاظ عليها، ورفع درجة الإدراك لدى الجمهور وتثقيفه بشأن هذه الأمور.

أما العمل الثالث فهو عمل نظامي ويتضمن إصدار القوانين والأنظمة ومبادئ العمل لتنظيم طرق استغلال الطاقة وتنظيم علاقتها بالبيئة.

إن الأعمال الثلاثة المقترحة يتصل بعضها ببعض، وتؤلف جزءاً لا يتجزأ من سياسة إدارة الطاقة. وهنا تأتي الورقة على توضيح مفصل لما ينطوي عليه كل عمل من هذه الأعمال كالآتي:

١ ـ تسعير الطاقة

إن منتجات الطاقة كلها كالوقود والكهرباء هي منتجات مستوردة في الأراضي الفلسطينية، ومن المتوقع أن يستمر الوضع على هذه الحال لسنوات عديدة قادمة. والواقع أن بناء المصافي ومحطات توليد الكهرباء أمر باهظ الكلفة ولا يوصى به في المراحل الأولى من التطوير الحضري والريفي. لذلك تعتبر منتجات الطاقة والكهرباء غالية الثمن وقيّمة للغاية، ويتعين الحفاظ عليها واستغلالها بكفاءة.

والأداة الرئيسية لتحقيق ذلك هي سياسة تسعير صحيحة. وهذا يعني تثبيت الأسعار بطريقة تستبعد الدعم المالي وتثبّط سوء الاستعمال والتبذير وتعكس الكلفة الحقيقية لمنتجات الطاقة المستوردة. إن الدعم المالي لأسعار منتجات الطاقة أمر لا يوصى به للأسباب التالية:

- يسبب سوء تخصيص للموارد ويشجع على المبالغة في الاستعمال.
- يشجع على الإفراط في استيراد السلع الاستهلاكية.
- ينفع الغني أكثر مما يساعد الفقير.
- يسهم في التلوث ويضر بالبيئة المحلية.

إذا كان لا بد من تقديم دعم مالي فيجب أن يقدم هذا الدعم إلى الأعمال التي تؤدي إلى تحسين الإنتاجية في الاقتصاد وإلى رفع درجة رفاه الجمهور والأفراد إلى الحد الأعلى.

٢ ـ جوانب تقانية

لا يكفي مجرد وضع نظام صحيح للتسعير لتحقيق الإدارة المناسبة للطاقة في قطاع الإسكان في المدن والأرياف، بل من الضروري كذلك إدخال تقانات طاقة ناجعة، وإعداد مبادئ وأنظمة للبناء وتنفيذها، وتثقيف الجمهور في مسائل حفظ الطاقة ومساعدته على تحقيق ذلك.

إن تقانات الطاقة الناجعة متاحة للمستهلكين، وهي تشمل الأجهزة المنزلية والأدوات الكهربائية وتأسيسات التدفئة والتبريد والمعايير القياسية للعناية بها وإدامتها بعد الاستعمال. ومن الممكن تخفيض استهلاك الطاقة في المنازل بالتصميم المعماري المناسب وبتطبيق مبادئ الفيزياء في المباني والاستفادة منها.

من الممكن أيضاً التقليل مما تقتضيه التدفئة والتبريد في المباني من طاقة باستخدام العزل الحراري وأدوات الطاقة الشمسية. فإذا كانت الأبواب والنوافذ غير مركبة بشكل صحيح وبصورة لا تتفق مع المواصفات القياسية، فإنها قد تكون المصدر الرئيسي للكفاءة الحرارية المتدنية في المباني.

وبالنظر إلى كثافة الحرارة الشمسية في المنطقة، فإن الأراضي الفلسطينية هي من أحسن الأماكن في العالم لتطبيق تقانات الطاقة الشمسية الذاتية في الإنشاءات الجديدة، فهذه الطاقة تتفاعل بإشعاعاتها الشمسية مع المبنى، كما أنها تتأثر باتجاه المبنى وموقعه وبطرق الإنشاء. إنها تتأثر كذلك بالتصميم وباتجاه الأبواب والنوافذ، مما قد يساعد على التقليل من الحاجة إلى التدفئة في الشتاء والتبريد في الصيف. ويمكن أن تساعد هذه الطاقة، من دون توظيف أموال أو بأدنى حدٍ منه، على التقليل من النفقات الباهظة التي تصرف على تكييف الجو في المباني.

وبوسع التقانة المفيدة الأخرى التي هي تسخين الماء بالطاقة الشمسية أن تضمن تدفق الماء الساخن في البيوت مدة تزيد على ٣٣٠ يوماً في السنة، مع توفير مقدار كبير من الطاقة بحيث تغطي كلفة نصب أدواتها في أقل من ثلاث سنوات.

ولا يكفي لتحقيق الغرض المزدوج الرامي إلى حفظ الطاقة وكفاءتها أن توضع سياسات وتشريعات صحيحة للتسعير، بل يجب مساعدة المستهلكين للطاقة ومستخدميها بتثقيفهم بشأن التقانات والأساليب التي تساعد على حفظ الطاقة واستغلالها بكفاءة. ومن أكثر الطرق فعالية للقيام بذلك إنشاء مركز مستهلكي الطاقة، وفي ورقة الخطيب شرح مفصل لمفهوم مثل هذا المركز.

٣ ـ التشريعات

على القوانين والأنظمة أن تشجع تقانات الطاقة الكفوءة وتعيق ظهور الصناعات والمنتجات التي تحتاج إلى طاقة مكثفة؛ وأن تتضمن إجراءات مالية بإنتاج أو استيراد المكائن والأدوات ووسائط النقل التي تعمل بكفاءة بأقل طاقة ممكنة؛ وكذلك أن تجعل العزل والتدفئة الشمسية إلزامياً في المباني الجديدة.

بيد أن التشريعات وحدها لا يمكن أن تحقق ما هو مرجو من حفظ الطاقة وكفاءتها. لذلك ينبغي أن تكون هذه التشريعات جزءاً من استراتيجيا متكاملة تتضمن وضع سياسات للتسعير مع إرشاد الجمهور ومساعدته.

وتختتم الورقة بذكر مقتطفات من المشاكل البيئية التي قد يسببها استخدام الطاقة في النقل والتدفئة، وتركز في هذا الصدد على أهمية مفهوم كلفة دورة الحياة كطريقة لتشجيع الاستثمار في تقانات حفظ الطاقة لاستعمالها في المنشآت الجديدة.

ثالثاً: فتح المجال للمعوقين

يقدم تبوني استراتيجيا لهذا الموضوع في فلسطين في ورقته المعنونة «التخطيط لفتح المجال أمام المعوقين في فلسطين». تبدأ الورقة بالتحري عن مدى الإعاقة في الأراضي الفلسطينية وأنواعها ووتيرة تكرارها.

وجاء في الورقة أن هناك سببين رئيسيين للإصابة بالإعاقة بين الفلسطينيين، وهما: الزواج من الأقارب، والقلاقل الأهلية. السبب الأول ظاهرة معروفة في الأقطار العربية وفي قطاعات المجتمع كلها، وينتج منه أشكال شتى من الإصابات.

أما الإعاقة الناجمة من القلاقل الأهلية، فتتخذ بعداً أكثر بروزاً كنتيجة للانتفاضة، فالقمع الذي رافقها قد سبب إعاقات بدنية بين الشباب في الدرجة الأولى.

وذكرت وكالة الأونروا في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠ أن إطلاق الذخيرة الحية والمطاطية والبلاستكية، والضرب، والغاز المسيل للدموع، وغير ذلك من أشكال الهجوم قد أحدث ٥٨ ألف إصابة في فترة تقل عن ثلاث سنوات. وقد بلغ عدد الضحايا من الأطفال دون الخامسة عشرة من العمر ما نسبته ٣٠ بالمئة. وبالنتيجة أصيب ١٠ بالمئة من الضحايا بإعاقة دائمة.

وكان الرقم الخاص بالإعاقة في الضفة الغربية وغزة قبل اندلاع الانتفاضة قد بلغ ٦٠ ألفاً. وتعطي البيانات عن الإعاقة في مخيمي البريج والشاطئ وفي القرى الفلسطينية في منطقة جنين تحديداً لمدى الإعاقة بين الفلسطينيين.

وترى الورقة أن التخطيط لمصلحة المعوقين يهدف إلى استيعابهم في المجتمع وتمكينهم من مزاولة حياة راضية. ولتحقيق ذلك، كما جاء في الورقة، فإنه ينبغي أن تكون للمعوق حرية الحركة بين البيت ومحل العمل ومكان التسلية ومواقع الخدمات، وأن يكون له الحق باستخدام المرافق عينها المتاحة لغيره من المواطنين. لهذا السبب تدعو الورقة إلى تصميم بيئة خالية من الحواجز عن طريق تطبيق المعايير القياسية في التخطيط والتصميم.

ويعتبر تأهيل المباني القائمة للتغلب على الحواجز فيها مسألة مهمة تستحق النظر، فتستعرض الورقة حالات مقتبسة من التجارب الجارية في العالم تتعلق بكيفية التخطيط لفسح المجال أمام المعوقين في المدن. ويشار في هذا الصدد إلى التجربة اللبنانية الحالية التي ترمي إلى تهيئة منطقة خالية من الحواجز في وسط بيروت، على أن يجري إقامة أمثالها في أرجاء القطر بأسره.

توصي الورقة، على مستوى السياسة، بأن يدعم التشريع إقامة بيئة خالية من الحواجز. ولن تكون الاستراتيجيا القومية في هذا المضمار كاملة إلا بوضع أنظمة تقضي بتطبيق المعايير القياسية المهمة على مسألة فسح المجال أمام المعوقين. وتختم الورقة باقتراح استراتيجيا عن كيفية التعامل مع هذه المسألة في فلسطين.

رابعاً: الاستعداد للكوارث من أجل فلسطين

تحدد الورقة التي قدمها بركات وديفيز نوعين من الكوارث: النوع **الأول** كوارث طبيعية كالزلازل والفيضانات، والنوع **الثاني** من صنع الإنسان كالتي تحدث في الصناعة أو النقل أو بسبب المنازعات. كلاهما يمكن أن يسبب إصابات كثيرة العدد والشيء الكثير من الاختلال في الحياة الطبيعية المعتادة في عدد كبير من أقطار العالم.

وفلسطين ليست استثناء من هذا، فكلا النوعين من الكوارث ممكن الحدوث. وبالنظر إلى الافتقار إلى البيانات بشأن مستويات الأخطار والتعرض لها في المستوطنات الفلسطينية، فقد اعتمد الكاتبان في بحثهما على الدراسات المقارنة ونتائجها التي جرت في الأردن وإسرائيل.

تقول الورقة إن المسح الزلزالي لفلسطين مسح حسن التثبيت، وقد جرت دراسته من قبل محققين متعددين كانوا قد قاموا بجمع الخرائط والسجلات التاريخية. وتذكر الورقة أن زلازل قوية ومدمرة قد ضربت فلسطين في الماضي. وكان زلزال عام ١٩٢٧ من أشد الزلازل تدميراً التي حدثت في المنطقة في هذا القرن. ويعتقد أن مركز ذلك الزلزال كان ضمن المحيط المباشر لأريحا. لقد أدى إلى إحداث أضرار عظيمة على جانبي وادي الأردن، وترك خمسمائة قتيل وأكثر من سبعمائة جريح كانت جروحهم بليغة، وأدى إلى تشريد الآلاف من منازلهم وتدمير الآلاف من البيوت.

وتضيف الورقة أن التجمع المركّز للأهالي والصناعات في أية بلدة أو مدينة كبيرة يطرح سلسلة من المخاطر ومن الفرص أيضاً للسكان. وتشمل هذه الأخطار الحرائق والانفجارات وتسرب الغازات الحمضية من المصانع، فضلاً عن التلوث والمخاطر الصحية الناشئة عن البيئة وغير ذلك. هذا وهناك عدد من المدن مثل القدس وأريحا تقع في مناطق معرضة للأخطار. لذلك ينبغي تطوير مبادئ العمل والمعايير القياسية والتخطيط للسيطرة على استخدام الأراضي، وذلك لغرض وضع التصاميم لبيئة حضرية آمنة ولمنع وقوع الخسائر في الأرواح والتقليل من الخسائر في الممتلكات إلى الحد الأدنى.

وتقترح الورقة وضع استراتيجيا للتقليل من المخاطر تقوم على مبدأ «نشر الأخطار»، وذلك لتحقيق السلامة في المدن. ويدعو هذا المبدأ إلى تبني عدد من الاستراتيجيات بالتوازي، فإذا فشلت إحداها قد تنجح الأخرى. إن استراتيجيا نموذجية في هذا المضمار يمكن أن تشتمل على العناصر التالية:

١ ـ التعليم والتدريب

يتضمن ذلك برامج للتوعية في مدارس الأطفال، وللتدريب الدوري في ميدان الاستعداد للكوارث والتقليل من أخطارها، ويشترك فيه المعماريون والمهندسون والمخططون وصناع القرار... الخ.

٢ ـ التشريع

تدعو الحاجة إلى إصدار القوانين، وذلك لإقامة نظام بمبادئ البناء وبالتخطيط للسيطرة على استخدام الأراضي، لغرض التحقق من أن المباني في المستقبل سيجري إنشاؤها ويتم اختيار مواقعها بشكل يقلل من التعرض للأضرار إلى الحد الأدنى عند وقوع كارثة ما في المستقبل.

٣ ـ أدوات التخطيط

هناك سلسلة من الأعمال ذات ست مراحل في التخطيط ضد الكوارث، وهي كما يلي:

أ ـ البدء بوضع إدارة للكوارث.

ب ـ تقييم الأخطار.

ج ـ تحديد مستويات الأخطار المقبولة.

د ـ الاستعداد للكوارث والتخطيط للتقليل من أضرارها.

هـ ـ فحص الخطة.

و ـ الاستفادة من دروس وتجارب سابقة.

٤ ـ التأمين

من الممكن استخدام التأمين كأداة لنشر السلامة. وعلى القائمين ببناء المساكن الذين يرغبون في تخفيض أقساط التأمين أن يقوموا بالبناء وفق المبادئ المضادة للأخطار.

٥ ـ أدوات إدارة المدن

على السلطات القائمة بإدارة مركز حضري كبير أن تكون انتقائية بشأن ما يمكن حمايته وما عليها تركه جانباً. إن ما قد تدعو الضرورة إلى إيلائه حماية خاصة، مما يدعى عصب الحياة، كالمباني والنُصُب والبنية التحتية، يشمل:

أ ـ المباني ذات الإشغال الكثيف (مثل المساجد والمدارس ودور السينما).

ب ـ المباني التي تؤوي الأطفال.

ج ـ المباني التي تعد من الصروح التاريخية، أو التي فيها صنائع تاريخية أو ثقافية مهمة (مثل المتاحف وقاعات العرض والمكتبات).

د ـ المباني التي يجري فيها أداء وظائف جوهرية من النوع الذي يجب أن يستمر بعد وقوع الكارثة (مثل محطات البث التلفزيوني، ومرافق السيطرة في المطارات، والمستشفيات، ومراكز الشرطة، والمدارس التي تستخدم كملاجئ للطوارئ).

هـ ـ الخدمات الأساسية أو البنية التحتية، مثل الطاقة الكهربائية، وخدمات التلفون، والمياه، والمجاري، والبث الإذاعي، والطرق، والسكك الحديد، والاتصالات الجوية.

إن بناء مثل هذه الهياكل والبنية التحتية الجديدة وفق معايير السلامة التامة هو أمر أسهل من التعامل مع المباني القائمة والبنية التحتية الموجودة. فهذا التعامل يتطلب إجراء عملية للتقوية باهظة التكاليف جداً، هي عملية وضع التأسيسات من جديد في هياكل مشيدة أصلاً. ومع أنه من غير الممكن على الإطلاق تقوية المباني والبنية التحتية بأسرها، إلا أن تحقيق ذلك في العادة ممكن في المباني التي تصنف على أنها من عصب الحياة.

تختتم الورقة بالقول إن التقليل من أضرار الكوارث والاستعداد لها هما من العناصر الجوهرية في حماية الأرواح والأموال في أي قطر أو أية منطقة حضرية معرضة للمخاطر الطبيعية أو المخاطر الناشئة عن التقانة أو عن اندلاع المنازعات الأهلية. إن التخطيط للوقاية ليس عملية منعزلة بل هو جزء لا يتجزأ من التخطيط العام للتطوير.

خامساً: قضايا وخيارات واستراتيجيات

بعد سبعة وعشرين عاماً من الاحتلال والقمع والتدمير ظلت الأراضي الفلسطينية تعاني الحرمان من البيوت اللائقة والمدارس والمستشفيات والطرق ومجاري تصريف المياه وغير ذلك من مرافق البنية التحتية. إن من التحديات الرئيسية التي تواجه السلطة الوطنية الفلسطينية تولي برنامج واسع لإعادة الإعمار والتنمية يكون قادراً على تلبية آمال الفلسطينيين وطموحاتهم في الأراضي الفلسطينية.

وتشير التقديرات إلى أن الحاجة تدعو إلى بناء ما يتراوح بين ثلاثمائة ألف إلى خمسمائة ألف بيت في الضفة الغربية وغزة في السنوات العشر القادمة. وتدعو الحاجة الماسة كذلك إلى بناء المدارس والمباني الحكومية والطرق وغير ذلك من المرافق. هذا في الوقت الذي تواجه فيه السلطة الوطنية الفلسطينية قيوداً عديدة، كما أنها لا تمتلك إلا موارد محدودة لتلبية مطالب هذا التحدي.

تعتبر الموارد الطبيعية في فلسطين شحيحة، ولم تزل الطاقة وبعض مواد البناء اللازمة تستورد من الخارج. وفلسطين كغيرها من الأقطار العديدة في العالم معرضة

للكوارث بنوعيها: الطبيعية، والتي من صنع الإنسان. إن السنين الطويلة من القمع والتعذيب قد أصابت جيل الشباب بنسبة عالية من الإعاقة البدنية.

بيد أن الحالة ليست يائسة بشكل مطبق، فثمة بوادر براقة متعددة على الطريق نحو تلبية مطالب التحدي، ففلسطين غنية بمواردها البشرية، وبحسب مروان عبد الحميد، هناك ٥٦ ألف مهندس فلسطيني في العالم. إلى هذا ظهرت طبقة من العمال الماهرين الذين اكتسبوا الخبرة من العمل في ميدان الإنشاءات في إسرائيل خلال السبع والعشرين سنة من الاحتلال. ويستطيع الفلسطينيون التعلم من أخطاء الآخرين والعثور على طرق قصيرة التفافية لتحقيق أغراضهم، إذ إن إرادة الشعب والحكومة معاً وتصميمهما يمكنهما أن يلعبا دوراً مهماً في تحقيق الأحلام.

يجب اتخاذ إجراءات إيجابية من خلال التخطيط المناسب والقرارات الصحيحة وإلا لن يكون من الممكن تحاشي الفوضى وتبذير الموارد الطبيعية وتفاقم المشاكل الاجتماعية والاقتصادية. ومن الخطوات في هذا الاتجاه تبني ما هو متاح في الأقطار العربية المجاورة من المبادئ والمعايير القياسية والمواصفات التي تلائم المتطلبات الفلسطينية. أما الخيار الآخر أمام السلطة الوطنية الفلسطينية فهو إما البدء بتهيئة مجموعة من المبادئ والمعايير القياسية والمواصفات لتطبيقها في البلاد أو تبني ما هو معروف فيها جيداً في العالم. إن الخيار **الأول** يستغرق وقتاً طويلاً، وهو باهظ الكلفة جداً، أما الخيار **الثاني** فقد لا يكون ملائماً لمواد البناء المحلية وللأحوال البيئية السائدة وللممارسات المعتادة في التصميم والإنشاء. لقد أمضى الأردن مثلاً أكثر من اثني عشر عاماً لإعداد وثائق المبادئ والمعايير القياسية والمواصفات الخاصة به، ولا يسع إعادة الإعمار والتنمية في فلسطين الانتظار مدة طويلة كهذه.

والخطوة الأخرى إلى الأمام هي البدء ببرنامج تدريب واسع للمهندسين والفنيين على مواضيع مثل إدارة الإنشاءات وفحص مواد البناء والرقابة على النوعية وطرق التصميم العملي والسيطرة على الإنشاء والبناء وحفظ الطاقة واستغلالها والاستعداد للكوارث والتقليل من أضرارها وطرق التصميم لبيئة خالية من الحواجز.

يذكر عدنان انشاصي، في ورقته في هذا الكتاب المعنونة «التأخير في المشروعات الإنشائية في قطاع غزة»، خمسة أسباب تسبب التأخير. ومن الممكن إزالة اثنين من هذه الأسباب بتوفير التدريب المناسب وتبنّي ما هو ملائم من المبادئ والمعايير القياسية والمواصفات.

ولم تعالج أي من الأوراق المقدمة مسألة تحديث مخيمات اللاجئين بل يقدر أنتوني كُون أن ٧ بالمئة من سكان الضفة الغربية و٣٥ بالمئة من سكان غزة يعيشون في مخيمات اللاجئين، لذلك من الواجب الاهتمام بتطوير هذه المخيمات بالشكل المقتضى.

سادساً: استنتاجات وتوصيات

إن الأوراق الخمس التي تناولناها تحت هذا المحور تؤكد كلها على أهمية المبادئ والمعايير القياسية والأنظمة، وبرنامج إعادة إعمار فلسطين لا يمكن تحقيقه إلا بتطبيقها، أي أن الأعمال المقترحة من هشام الخطيب لإدارة الطاقة بشكل سليم تظل ناقصة إلا إذا طبقت المبادئ والأنظمة.

أما الإجراءات الاحتياطية وإجراءات السلامة التي يتطلبها الحد إلى أقصى درجة من خطر حدوث الضرر أو الدمار من جراء الكوارث الطبيعية، والتي من صنع الإنسان معاً، فهي مواضيع ذات أسبقية في قائمة المبادئ المقترحة من معاذ، إذ إن المباني لن تكون صالحة لاستخدام المعاقين من ذاتها، لذلك يجب إجراء ذلك بحكم القانون.

وفي الختام، ندرج النقاط التالية التي تستحق الذكر:

١ ـ إن تطبيق مجموعات المبادئ يتنامى باستخدامها المتواصل وبوضع نشرات عن التطبيق العملي لها وبتنفيذ برامج لتدريب المهندسين والفنيين.

٢ ـ ينبغي الأخذ بالحسبان القدرة على دفع الكلفة عند تطبيق المبادئ والمعايير القياسية والمواصفات، وذلك في ما يتعلق ببناء مساكن زهيدة الثمن لذوي الدخل المحدود. ويجوز استثناء البيوت الصغيرة التي تقل مساحتها عن ١٥٠ متراً مربعاً من متطلبات بعض المبادئ والأنظمة. وعلى أية حال، ينبغي ألا يؤدي هذا الاستثناء إلى بناء بيوت رديئة النوعية.

٣ ـ إن الإجراءات التي وردت في ورقة زيارة ومشاركيه بشأن إصدار إجازة بناء للمباني العالية الارتفاع هي إجراءات معقدة ومطولة. لقد اقترح معاذ إجراءات أبسط منها.

اقترح هشام الخطيب مراكز لمستهلكي الطاقة، وذلك لتثقيف الناس ومساعدتهم على حفظ الطاقة وعلى حل مشاكلهم المتعلقة باستغلالها. إن هذا المفهوم ذاته يمكن أن يسير عليه مراقبو البناء، فيتعين على هؤلاء مساعدة الناس على حل مشاكلهم البنائية، بالإضافة إلى قيامهم بواجبهم الخاص بمراقبة البناء.

٤ ـ أمام فلسطين فرصة فريدة في بابها لمكافأة أولئك الذين قاوموا الاحتلال وعانوا القمع والتعذيب، وذلك بأن تهيأ لهم بيئة خالية من الحواجز.

٥ ـ في المناطق المعرضة للأخطار يكون بناء هياكل وبنية تحتية جديدة وفقاً لمعايير السلامة المثلى أمراً اقتصادياً أكثر من معالجة عقابيل التدمير والقيام بإعادة التعمير.

وقد جرت التوصية بتنفيذ الأعمال الآتية قبل البدء بإعادة الإعمار الحضري والريفي في فلسطين:

١ ـ على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تشكل مجلس البناء الوطني ليكون مسؤولاً عن المباشرة فوراً بإعداد ما تدعو إليه الحاجة من مجموعة المبادئ والمعايير القياسية والمواصفات.

٢ ـ ينبغي تبنّي المجموعة الأردنية لغرض الاستخدام الفوري إلى حين تطوير مجموعة خاصة بفلسطين.

٣ ـ يتعين إناطة الرقابة على البناء بالحكومات المحلية في الأراضي الفلسطينية.

٤ ـ على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تضع سياسة مناسبة لتسعير الطاقة، وينبغي لهذه السياسة أن تستبعد الدعم المالي وتثبّط سوء الاستعمال والهدر وتعكس الكلفة الحقيقية للمنتجات المستوردة.

٥ ـ يتعين إدخال تقانات الطاقة الشمسية الذاتية وتسخين المياه بالطاقة الشمسية في المباني الجديدة.

٦ ـ ينبغي إنشاء مراكز لمستهلكي الطاقة لغرض مساعدة الناس على المحافظة على الطاقة واستغلالها، ومساعدتهم على تطبيق الممارسة الحسنة في الإنشاءات وعلى حل مشاكلهم الفنية التي تحدث خلال الإنشاء.

٧ ـ ينبغي توفير بيئة خالية من الحواجز منذ بداية برنامج إعادة الإعمار في فلسطين.

٨ ـ يتعين رسم استراتيجيا للتقليل من المخاطر بنشر الأخطار، وذلك من أجل السلامة في المدن.

٩ ـ ينبغي أن يكون تصميم الهياكل والبنية التحتية الجديدة وفقاً لمقاييس السلامة المثلى، وذلك للحماية من الأخطار الطبيعية والأخطار الناشئة من التقانة.

١٠ ـ يجب المباشرة ببرامج تدريب واسعة، على أن تشمل ما يلي:

- تطوير المبادئ والمعايير القياسية والمواصفات وتطبيقها؛
- فحص مواد البناء؛
- الطرق العملية للتصميم والإنشاء والرقابة على النوعية وعلى البناء؛
- إدارة الإنشاءات؛
- حفظ الطاقة واستغلالها؛
- الاستعداد للكوارث والتقليل من أضرارها؛
- طرق التصميم الخاصة بخلق بيئات خالية من الحواجز.

١١ ـ تهيئة مخططات لتحديث مخيمات اللاجئين.

٢ ـ الاستعداد لمواجهة الكوارث في فلسطين

سلطان بركات(*) - إيان ديفيز(**)

خلاصة

على رغم أنه من المستحيل منع وقوع الكوارث، إلا أنه من الممكن التقليل من الخسائر البشرية والمادية من خلال الاستعداد الدقيق لمواجهة الكوارث والتخطيط لتخفيف آثارها. هناك بعدان يجب أن يجتمعا لتكوين الكارثة: الخطر الطبيعي الذي يحدث الكارثة، والبيئة المكشوفة للأخطار التي تتيح المجال للخطر الطبيعي أن يتطور إلى كارثة.

لقد جرى استخدام الدراسات حول الأردن وإسرائيل والنتائج المستخلصة فيهما بدلاً من البيانات الأساسية المطلوبة لفلسطين. فالمواد والنفايات السامة والخطرة، والفيضانات، والجفاف وحرائق الغابات، كلها أخطار احتمال وقوعها كبير، لكن وقعها خفيف نسبياً. هذا وقد تمت مناقشة هذه الموضوعات مع موضوع الزلازل والحروب، وهي أخطار احتمال وقوعها قليل في فلسطين ولكن وقعها كبير جداً.

غالباً ما يشار إلى الكارثة على أنها دورة تشمل أعمالاً تجرى قبل وقوع الحادثة وبعدها. وبينما ينحصر الاهتمام عموماً في المواجهة الفورية للكارثة، أي مراحل الإغاثة وإعادة التأهيل، فإننا نشرح لماذا نعتقد أن الاستعداد، وبشكل خاص التخفيف من الآثار، أهم بكثير من تقليص الخسائر على المدى البعيد.

إن هذه الورقة تبحث في فوائد الاستعداد لمواجهة الكوارث واستراتيجيات التخفيف، بما في ذلك التربية والتدريب والتشريع والتخطيط والتأمين والإدارة. كذلك فإن الشروط الأساسية للتخطيط لمواجهة الكوارث بفاعلية موضحة في هذه الورقة، وهناك

(*) مدير وحدة التنمية والإعمار بعد الحرب في مركز الدراسات المعمارية العليا، جامعة يورك، انكلترا.

(**) مدير مركز أوكسفورد لدراسات الكوارث، انكلترا.

أيضاً توصيات حول تعاقب مراحل الإجراءات المطلوبة.

مقدمة

إن الكوارث، الطبيعية منها (مثل الزلازل والفيضانات والبراكين) أو التي يصنعها الإنسان (مثل الكوارث المتعلقة بالصناعة والنقل، والنزاعات، . . .الخ)، تتسبب بوقوع العديد من الجرحى والقتلى، وبتعطيل الحياة العادية في كثير من بلدان العالم. هذا وإن تأثيرها شديد، وبخاصة في الدول النامية، حيث إنها تضع ضغوطات إضافية على الاقتصادات المنهكة أصلاً لهذه الدول.

لم يعد من الممكن النظر إلى الكوارث كأحداث منعزلة لا علاقة لها بالتطورات السياسية أو الاقتصادية في الأقطار التي تقع فيها. إن التجربة على المستوى الدولي قد أثبتت وجود علاقة وثيقة بين الكوارث والتنمية. فالكوارث تساهم بشكل بارز في التخلف، وبالمثل فإن التخلف هو من أهم عناصر الكوارث.

إن فلسطين ليست حالة استثنائية، إذ إن احتمالات وقوع الكوارث الطبيعية منها، وما هي من صنع الإنسان، هي احتمالات قائمة. وعلى الرغم من استحالة منع الكوارث من الحدوث، إلا أنه من الممكن الحد من تأثيرها والتخفيف من وطأة قوتها، وذلك بالتقليل من إمكان حدوثها. فمن الممكن تقليص الخسائر البشرية والمادية من خلال الاستعداد لمواجهة الكوارث والتخطيط للتخفيف منها، وإلا فإن سنوات عديدة من التقدم قد تمحى، فتتراجع إمكانات هذا التقدم بسبب عدم التخطيط للكوارث.

من هذا المنطلق، بات من الضروري جداً للمخططين ومتخذي القرار في مجال إعادة الإعمار في فلسطين أن يعوا أثر الكوارث الذي يمكن حصوله والدور الذي يمكن أن تلعبه برامج إعادة الإعمار والتنمية في التخفيف منها والتقليل من إمكان حدوثها.

إن الاستعداد لمواجهة الكوارث يعود بعدد كبير من الفوائد الملموسة إلى أي مجتمع يأخذ على عاتقه هذه المهمة، ومنها:

١ ـ لقد ثبت أنها طريقة جيدة لتقليل الخسائر البشرية والمادية.

٢ ـ إنها تخفف من تكلفة الإغاثة وإجراءات إعادة التأهيل في كارثة مستقبلية.

٣ ـ إنها توفر للموظفين الرسميين مستوى من الثقة بالنفس بأن مجتمعهم سوف يتصرف، في حال وقوع حالة طوارئ، بشكل تم التخطيط له جيداً.

٤ ـ إنها يمكن أن تساعد على خلق بيئة سليمة تسمح بإدخال برامج التنمية (من المتوقع أن يكون ذلك ذا أهمية خاصة في فلسطين في السنوات الخمس المقبلة).

٥ ـ إنها تعود بالعديد من الفوائد الجانبية، مثل إدارة أفضل للموارد، وتنمية التضامن الاجتماعي، ودعم المؤسسات المحلية، وتنمية الروح القيادية على المستويات كافة.

أولاً: القضايا: السياق الفلسطيني

نظراً إلى عدم توافر البيانات الأساسية حول مستويات الأخطار التي تهدد التجمعات السكنية الفلسطينية وإمكان حدوثها، فقد اضطررنا إلى جعل نقاشنا يقوم على أساس الدراسات المقارنة ونتائج البحوث في الأردن وإسرائيل[١].

وفقاً لما يقوله عفيف الغول، المدير العام للدفاع المدني الأردني، فإن الأخطار التي تتكرر يومياً هي:

١ ـ الأخطار الحضرية والصناعية المتعلقة بالنقل.

٢ ـ درجات الحرارة القصوى التي تسبب حرائق الغابات.

٣ ـ الجفاف.

٤ ـ الجراد.

٥ ـ الفيضانات الجارفة في الأودية والأراضي المنخفضة خلال الشتاء مصحوبة بالثلوج في المرتفعات[٢].

يمكن، بوجه عام، تصنيف هذه الأخطار، من ناحية، كأخطار ذات احتمال حدوث مرتفع وذات وقع خفيف نسبياً. ومن ناحية أخرى، يمكن اعتبار الزلازل والحروب كأخطار ذات احتمال حدوث منخفض، ولكن ذات وقع شديد. ونلاحظ بالفعل أن النزاعات بأشكالها كافة قد كوّنت في العقود القليلة الماضية أهم الأخطار التي تواجه المستوطنات البشرية في الشرق الأوسط عامة، وفي الأردن وفلسطين بشكل خاص.

ومع ذلك، فهناك خطر بأن تنشغل السلطات بمسائل طارئة ذات احتمال حدوث مرتفع وذات وقع خفيف، فتهمل *التقويم والتحضير والتخطيط لكوارث ذات احتمال* حدوث منخفض ولكن ذات وقع شديد. وقد لوحظ هذا النمط في العديد من البلدان.

إن قابلية فلسطين للتعرض للزلازل معروفة وقد درسها باحثون عدة، مثل أميران[٣] وأمنون[٤]، فقاموا بتجميع الخرائط والوثائق التاريخية. هذا وإن آرييه (١٩٦٧)

---

(١) إن التقييم الدقيق للمخاطر الناشئة من الأخطار الطبيعية والتقانية في أنحاء القطر يشكل مسألة حيوية في هذه المرحلة المبكرة من عملية التنمية في فلسطين. ويتعين أن توثق هذه البيانات وأن تحفظ وأن تنشر بصورة نظامية بهدف تكوين أداة ضرورية للتخطيط.

(٢) محادثة شخصية مع سلطان بركات في نيسان/ابريل ١٩٩٥ في مقر الدفاع المدني في عمان.

(٣) A. Amiran, «A Revised Earthquake Catalogue of Palestine,» *Israel Exploration Journal*, vol. 1 (1950), pp. 223-246.

(٤) Shinar Amnon, *Judea and Samaria: Studies in Settlement Geography* (Jerusalem: [n. pb.], 1974). (in Hebrew).

يؤكد بشدة على العلاقة بين النشط الزلزالي في فلسطين والانشطار الطولي شمال جنوب لوادي الأردن.

على الرغم من أنه لم يكن يوجد مراقبة آلية قبل عام ١٩٥٤، إلا أنه تم تجميع المعلومات من شهود عيان ومن الوثائق التاريخية. ويُظهر المسح الشامل للوثائق التاريخية حول الزلازل خلال الألفي سنة الماضية في شرق البحر الأبيض المتوسط أنه تم تسجيل عدة هزات كان بعضها، حسبما تم تسجيله ووصفه، قوياً جداً. هذا وإن زلازل قوية ومدمرة اجتاحت فلسطين في السنوات ٥٥١، ٧٤٨، ٨٠٨، ١٢٠٢، ١٨٣٧، ١٩٠٣، وفي ١١ تموز/يوليو ١٩٢٧. إلا أن الهزات المتوسطة إلى القوية تتكرر في هذه المنطقة في كل ١٠٠ إلى ٢٠٠ سنة[٥].

لقد كان زلزال سنة ١٩٢٧ من أكثر الزلازل تدميراً في هذه المنطقة خلال هذا القرن، ولم تزل آثاره حية في ذكريات الأحياء وفي تراثهم المسجل. ومن المعتقد بأن بؤرة الزلزال المباشرة كانت في منطقة أريحا، وأسفر عن خسائر فادحة على جانبي وادي الأردن مخلفاً نحو ٥٠٠ قتيل وأكثر من ٧٠٠ جريح وآلاف من المشردين، ودمرت آلاف من المنازل منها ٦٠٠ بيت في نابلس وحدها[٦].

ثانياً: الكوارث كسلسلة من العمليات المتعاقبة

ينبغي أن نشدد على أهمية مدى تشابك الإنسان في كافة أنواع الكوارث، بما في ذلك الكوارث التي تدعى كوارث طبيعية. فعلى الرغم من أن الكوارث تشخص بالأحداث التي تسببها، فالكارثة ليست الحدث بحد ذاته. فالزلزال مثلاً ظاهرة طبيعية، فإذا لم يضرب منطقة آهلة بالسكان وذات المباني الضعيفة فلا يعتبر كارثة. ولذلك فعند تعريفنا للكارثة، نحدد بعدين ينبغي أن يجتمعا ليكوّنا كارثة: الخطر الطبيعي الذي يسبب الكارثة، والبيئة المكشوفة للأخطار التي تسمح للظاهرة الطبيعية بأن تتطور إلى كارثة (انظر الشكل رقم (٣ ـ ٢ ـ ٢)).

ومهما يكن دور الإنسان مهماً في الكارثة الطبيعية، إلا أن دوره يقتصر على البعد الخاص بالانكشاف للأخطار دون البعد الآخر الخاص بمصدر الخطر. ومع ذلك، هناك بعض الاستثناءات، إذ من الممكن في بعض الحالات أن تتخذ الإجراءات اللازمة للتأثير في الخطر نفسه (مثلاً إجراءات للحد من الفيضانات أو بناء قنوات للمياه الفائضة أو إعادة التشجير أو مقاومة انجراف التربة في المناطق المعرضة للجفاف). وهكذا فإن دورنا ينحصر في تخفيض مستوى الانكشاف للأخطار، وذلك باتخاذ الإجراءات اللازمة للتحسين والتخفيف والاستعداد.

إضافة إلى ذلك، فإن الكوارث التي يتسبب بها الإنسان تحصل عادة بسبب حوادث

---

(٥) Aharon Horowitz, *The Quaternary of Israel* (New York: Academic Press, c1979).

(٦) إحسان النمر، **تاريخ جبل نابلس والبلقاء** (نابلس: [د. ن.]، ١٩٧٥).

تقع في الصناعة أو النقل أو توزيع المواد الخطرة، مثل المحروقات والكيماويات والمتفجرات. . . الخ. لقد أسفر التطور والتصنيع السريعان خلال العقود الحديثة عن عدة كوارث تقانية، وكان وقعها أشد نظراً إلى وقوعها في مدن تفتقر إلى الاستعدادات الفعالة. مثال ذلك حادثة تسرب الغازات السامة في مصنع المبيدات في بوبال بالهند سنة ١٩٨٤. وتنبغي الإشارة هنا إلى أن احتمال وقوع الحوادث في مثل هذه البيئة الحضرية وإمكانية الخسائر أكثر منها في مدن ذات استعدادات حسنة. إضافة إلى ذلك، يلاحظ أن الخسائر في الأرواح التي تنجم في الدول النامية عن حوادث في ميدان الصناعة تتضاعف كثيراً نظراً إلى أن المصانع محاطة عادة بالأحياء الفقيرة والمزدحمة بنازحين من الأرياف القريبة.

وكثيراً ما يشار إلى سلسلة العمليات المتعاقبة لكارثة ما بأنها دورة، ويشمل ذلك أفعالاً تقع قبل الحدث وبعده (انظر الشكل رقم (٣ ـ ٢ ـ ٣)). في هذه السلسلة من العمليات كثيراً ما يتم التركيز على الاستجابة المباشرة للكارثة، أي مراحل الإغاثة وإعادة التأهيل. ولكننا نعتقد أن الاستعداد، وبشكل خاص التخفيف من الوطأة، أهم بكثير من الحد من الخسائر على المدى البعيد. ويمكن في أفضل الأحوال تمثيل وقع الكارثة بشكل اللولب، حيث إن الهدف هو تخفيف الوقع كلما وقعت كارثة، وذلك بواسطة كسب الخبرة وتحقيق أهداف التخفيف والاستعداد. ويمكن إدخال هذه العمليات ضمن أعمال الإصلاحات. أما الوضع المثالي فهو أن تصبح جزءاً من الإجراءات المقبولة بشكل عادي في ما قبل وقوع الكوارث (انظر الشكل رقم (٣ ـ ٢ ـ ٤)).

ثالثاً: التخفيف من حدة الكوارث والتخطيط الحضري

إن تركيز السكان والصناعات في أية مدينة كبيرة يطرح سلسلة من الأخطار مع عدد من الفرص للسكان. وكما أشرنا سابقاً، فإن هذه الأخطار تشمل سلسلة من المخاطر التقانية مثل الحرائق، والانفجارات، وتسرب الغازات السامة أو السوائل من المصانع، والأخطار البيئية على الصحة، والتلوث. . . الخ. بالإضافة إلى ذلك، فإن مدناً عديدة مثل القدس وأريحا تقع في مناطق معرضة للكوارث.

لذلك، وللتخفيف من حدة الخسائر في الأرواح والأموال، يقوم المسؤولون المدنيون وطاقمهم الفني بتطوير قواعد ومقاييس للعمل، بالإضافة إلى مراقبة تخطيط استخدام الأراضي، وذلك من أجل وضع تصاميم لبيئة حضرية آمنة والمحافظة عليها.

هذا ومن المحتم أثناء عملية التخطيط الحضري أن يجد المخططون وصناع القرار أنفسهم وهم يواجهون أوضاعاً ومطالب متعارضة، وتضارباً بين مصالح المجموعات الاقتصادية والاجتماعية. وبالنتيجة، فإن الوصول إلى الحل الأمثل لمشكلة حضرية ما سوف يعتمد في الكثير من الأحيان على نوع من التسوية والأخذ والعطاء.

ويصدق ذلك بالأخص عند التخطيط في المناطق المعرضة للكوارث، إذ يضطر المخططون إلى إدخال الإجراءات الضرورية المتوفرة لديهم في مخططات التطوير الطبيعي المادي من أجل بيئة حضرية آمنة، إلا أن بعض الإجراءات الوقائية في مجال التطوير

الطبيعي سوف تتسبب بتكاليف إضافية. بيد أن السؤال الذي ينبغي أن نطرحه دوماً على أنفسنا هو مدى إمكانية تخفيض احتمال وقوع المخاطر وبأية تكلفة إضافية.

غير أن تحقيق بيئة حضرية آمنة أصعب بكثير مما يمكن تصوره لأن السلامة تحتاج حتماً إلى دعم الفئات الاجتماعية كافة الموجودة في قطاعات مختلفة. كما أنها تحتاج إلى التزام مستديم من طرف القادة السياسيين، بحيث ما أن يتم إدخالها حتى تصبح سمة مستمرة من الإدارة الحضرية تجري استدامتها وتمويلها كشأن دائم. إن السلطات الحكيمة تحاول أن تستخدم مزيجاً متوازناً من الحوافز والقوانين من أجل تحقيق بيئة آمنة.

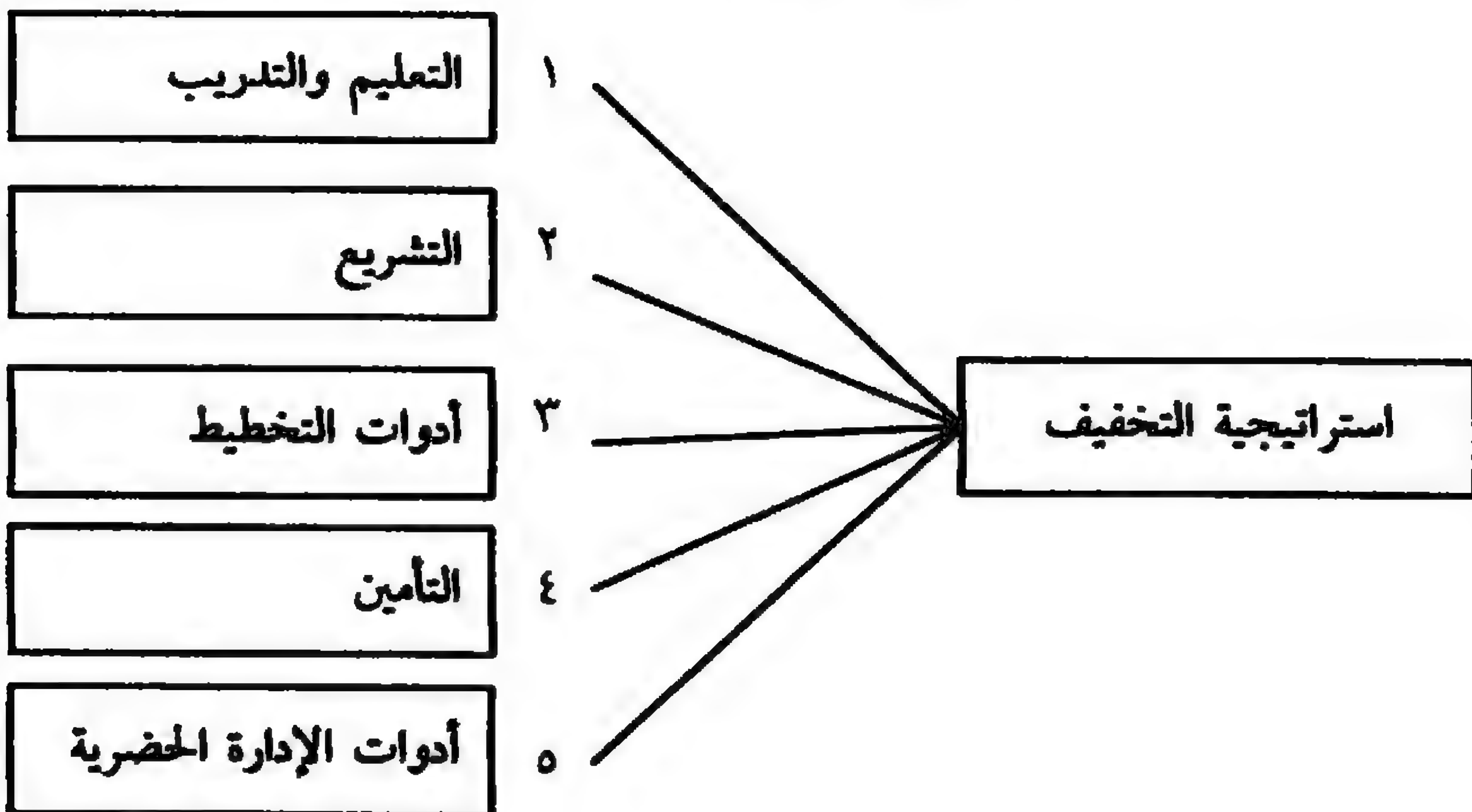
وفي حين أن هنالك حاجة إلى الاثنين معاً، إلا أنه من الأرجح أن الحوافز، مثل الهبات المالية والإعفاءات الضريبية، هي أداة أكثر فاعلية من القوانين الصارمة لمعاقبة من يخالف أمراً في مراقبة التخطيط أو نظاماً للبناء. وتشير التجربة إلى أنه غالباً ما تلتزم الطبقات الاجتماعية المتوسطة وما فوق بالأنظمة، بينما تنحو الطبقات الفقيرة إلى تجاهلها، إذ إنها تهدد بقاءها الاقتصادي. إضافة إلى ذلك، فإن تطبيق الأنظمة يمثل دائماً مشكلة عسيرة، وبخاصة في القطاع غير الرسمي، حيث يرجح أن تعم الظروف غير الآمنة.

رابعاً: استراتيجيات التخفيف

من الطرق المعقولة لتحقيق الأمن الحضري تطبيق مبدأ توزيع الخطر، وذلك بتبنّي عدد من الاستراتيجيات بشكل موازٍ على أساس أنه إذا ما فشلت واحدة من هذه الاستراتيجيات نجحت الأخرى. وتشمل الاستراتيجيا النموذجية العناصر التالية كما في الشكل رقم (٣ ـ ٢ ـ ١):

الشكل رقم (٣ ـ ٢ ـ ١)

تطبيق استراتيجيات التخفيف



١ ـ التعليم والتدريب

ينطويان على إجراءات متعددة منها:

(١) **برامج التوعية العامة** لأطفال المدارس في مجالات سلامة الطرقات، والصحة العامة، والتوعية حول الزلازل، والوقاية من الحرائق ومن الجرائم... الخ.

(٢) دمج **عناصر السلامة** ذات العلاقة في البرامج الدراسية للمهن الأساسية مثل الهندسة المعمارية، والتخطيط، والتصميم الحضري، والهندسة، والإسكان، وتطبيق القوانين... الخ.

(٣) **دروس تدريبية منتظمة** في الاستعداد للكوارث لمتخذي القرار العاملين في المنظمات الحكومية وغير الحكومية.

(٤) توظيف **وسائل الإعلام** لتحسين التوعية، والتربية، والتعليم، وتكوين الرأي بغية الزيادة في معرفة ما في تخفيف الكوارث من إمكانيات لإنقاذ الأرواح البشرية وحماية الممتلكات[٧].

ب ـ التشريع

تدعو الحاجة إلى القوانين لتحقيق عدد من الأغراض، منها:

أ ـ أنها أداة نافعة جداً للتوعية العامة.

ب ـ إنشاء مخطط للاستعداد على المستوى الوطني والإقليمي والمحلي يشمل ترتيبات قانونية تسمح لموظفين معينين أن يتصرفوا في مصادرة السلع وتوزيع الموارد المالية في حالة الطوارئ.

ج ـ إنشاء نظام لقواعد البناء ومراقبة تخطيط استخدام الأراضي للتأكد من أن المباني وأعمال التطوير سوف تشيد في المستقبل وتختار مواقعها على أساس التقليل إلى أدنى حد من خطر الخسائر أو التدمير في كوارث مستقبلية.

وكما سبق القول، فإن أفضل طريقة للنجاح في تطبيق هذه المراقبة هي إما نظام عقابي أو مجموعة من الحوافز.

٣ ـ أدوات التخطيط

إن القسم التالي من هذه الورقة يبين سلسلة مكونة من ستة مراحل عمل للتخطيط للكوارث، وتشمل التقويم والتخطيط والتجريب والدروس المستقاة سابقاً. هذا ويمكن

---

(٧) نقلاً عن: The Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World; Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation, IDNDR, Yokohama, Japan, 23-27 May 1994.

إضافة تحليل لتأثير الأخطار في المناطق المعرضة للهزات الأرضية وانهيار التربة والفيضانات وغيرها، كجزء من عملية التخطيط لإعادة الإعمار، عند القيام بتحليل للتأثير البيئي قبل البدء بمشروعات جديدة كبرى.

إضافة إلى ذلك، وعند إعطائها الموافقة لتطوير مصنع للمواد الخطرة، على السلطات أن تلح على الحصول على مخططين: **أولاً**، مخطط السلامة خارج حدود الموقع ويغطي كل ما يتعلق بأجهزة الإنذار والإجلاء في منطقة الخطر الشديد التي تحيط بالمصنع، **وثانياً**، مخطط السلامة في الموقع ذاته ويشمل المخططات المطلوبة للاستعداد للطوارئ ومجموعة من الإجراءات الفنية الملائمة، مثل صمامات الأمان وأدوات مكافحة الحرائق المحلية... الخ.

٤ ـ التأمين

يجري التعاون الوثيق بين الحكومات وشركات التأمين لتحقيق السلامة في عدد من البلدان. ففي جزر فيجي، على سبيل المثال، وهي في جنوب المحيط الهادئ المعرض للزلازل والرياح الشديدة، يجب على مقاولي بناء المساكن الراغبين في تخفيض أقساط التأمين أن يبنوا وفقاً لمبادئ البناء الحكومية الخاصة بمواجهة الأخطار. وعند إنجاز البناء يقوم مفتش حكومي بالفحص والموافقة عليه. حينئذ يحصل المقاولون على شهادة تقدم لشركة التأمين التي تقوم بتأمين العقار مع تخفيض قيمته ٥٠ بالمئة تقريباً من القسط العادي. وهذا مثال جيد للاستخدام الأمثل للحوافز.

٥ ـ أدوات إدارة المناطق الحضرية

إن أفضل سياسة فعالة هي أن تعطي الدولة المثل الطيب لممارسة السلامة، وذلك في طريقة بنائها واختيار المواقع لمبانيها (مثل المدارس والمستوصفات والمستشفيات ومراكز الشرطة وبيوت الضيافة). وهناك فائدتان من هذه الطريقة، فهي تسمح تدريجياً بتشييد مجموعة من المباني الحيوية الرئيسية وجعلها جزءاً من النسيج الحضري العمراني، وهي توفر بيئة نافعة حيث يتعلم البناؤون فنون السلامة في الإنشاءات.

إن على السلطات التي تدير مركزاً حضرياً كبيراً أن تكون حسنة الانتقاء لما يمكن حمايته وما يجب غض النظر عنه، فقلة الموارد تتطلب أن توضع الأموال والخبرات في مكانها وتوجه نحو المباني والبنية التحتية ذات الأهمية البالغة.

ومن هنا مفهوم تشييد المباني الحيوية. هذا وتستند المباني والنصب والبنية التحتية، المختارة لتحظى بحماية خاصة، إلى المعايير التالية:

أ ـ المباني ذات الاستخدام المتعدد (المساجد، دور السينما، المدارس... الخ).

ب ـ المباني التي تؤوي الأطفال (المدارس، المساجد... الخ) كما هو الأمر لأي مجتمع في المستقبل.

ج ـ المباني التي تعتبر نصباً تاريخية، أو تحتوي على مصنعات لها قيمة تاريخية أو ثقافية كبيرة (مثل المتاحف، ومعارض الفن، والمكتبات).

د ـ المباني التي تأوي خدمات حيوية يجب أن تستمر بعد الكارثة (محطات التلفزيون، مرافق المراقبة في المطارات، المستشفيات، مراكز الشرطة، والمدارس) للاستخدام كملاجئ في حالات الطوارئ.

هـ ـ الخدمات والبنية التحتية الحيوية، مثل الكهرباء والهاتف والماء ومصارف المياه والإذاعة والطرقات والسكك الحديد والمطارات.

سوف يكون من السهل، نسبياً، بناء مثل هذه المنشآت والبنية التحتية الجديدة وفقاً للمقاييس العالية للسلامة. ولكن المشكلة هي معالجة الأبنية الموجودة والبنية التحتية القائمة. وقد يتطلب ذلك عملية تدعيم باهظة الكلفة جداً تسمى «Retrofitting»، وإذ يستحيل تقوية كافة المباني والبنى التحتية، إلا أن من الممكن تحقيق ذلك في مبانٍ معينة من فئة البنايات الحيوية.

وهناك طريقة جديدة مبدعة وقليلة التكلفة نسبياً للتخفيف من وطأة الكوارث تم تطبيقها في مكسيكوسيتي، فقد قامت سلطات التخطيط فيها بتجربة سياسة جديدة تتمثل بالتبادل بين وظائف المباني للتخفيف من الأخطار. فمثلاً، إذا وجد أن مبنى ما يحوي وظيفة حيوية (مدرسة، على سبيل المثال) له مقاومة ضعيفة للزلازل، وعثر على مبنى آخر (مثل مستودع) له قوة مقاومة عالية، فيتم عندئذٍ التبادل في الوظيفة، فيصبح المستودع مدرسة، وبالعكس. إن المبدأ الذي تقوم عليه هذه العملية يرتكز على درجة التعرض للخطر. ففي حالة المستودع هناك عدد ضئيل من الأشخاص الذين يمكن أن يعملوا في المبنى في أي وقت من الأوقات (وهذا خطر مقبول)، بينما هناك كثافة إشغال عالية في المدرسة (فهذا خطر غير مقبول).

إن تخفيف وطأة الكوارث والاستعداد لها هما عنصران حيويان في حماية الأرواح والممتلكات في أي بلد أو منطقة حضرية معرضة للأخطار الطبيعية والتقانية أو للنزاعات الأهلية. لكن التخطيط الوقائي ليس سلسلة منعزلة من العمليات، بل من الأفضل اعتباره جزءاً لا يتجزأ من مخطط التنمية القومي العام. وهو أيضاً إحدى المراحل الحيوية من دورة تتكون من ست مراحل في التخطيط للكوارث سوف يتم وصفها في هذه الورقة.

خامساً: التوصيات

١ ـ الشروط اللازمة للتخطيط الفعال للاستعداد لمواجهة الكوارث

يمكن أن تؤثر الكارثة العظمى في قطاعات مجتمع ما، بما في ذلك الجوانب السياسية والاجتماعية والثقافية والبيئية والمادية والتقانية والاقتصادية. لذلك فإن محاولات

تخفيف الأخطار بواسطة تخطيط وقائي فعال وإدارة طوارئ كفوءة تتوقف على وجود عدد من العناصر الأساسية وهي:

ـ **الالتزام السياسي** للتخطيط لمواجهة الكوارث واستمرار هذا الالتزام على مستويات الحكومة كافة محلياً وقومياً.

ـ **وجود هيكلية حكومية** ذات سلطة واضحة ومحددة. ويتم ذلك على الوجه الأمثل من خلال هيئة تنسيق مركزية مثل «المجلس الوطني لتنسيق مواجهة الكوارث» يوضع تحت إشراف رئاسة الوزارة ويضم ممثلين من أهم الوزارات والأقسام. مثال ذلك المجلس الأردني الأعلى للدفاع المدني الذي يتولى مسؤولية التخطيط والإدارة لأعمال الحكومة في زمن الكوارث والطوارئ والحروب[٨].

ـ **رصد أموال كافية في الميزانية** للحفاظ على تخطيط فعال لمواجهة الكوارث.

ـ **موارد كافية للطوارئ**: أموال نقدية، مهارات، سلع، تكون متاحة داخل القطر المعني.

ـ تبني **مخطط تخفيف** مع إجراءات متنوعة، هيكلية وغير هيكلية، واسعة النطاق.

ـ **مخطط استعداد حديث ومدروس**، يكون شمولياً وعملياً على كافة المستويات (مركزياً واقليمياً ومحلياً)، ومفهوماً ومقبولاً تماماً من لدن السلطات المختصة والجمهور الذي تخدمه.

ولخدمة مخطط الاستعداد، تعتبر المعلومات الصحيحة أمراً حيوياً، على أن تنبع من عدة مصادر. وأساس نظام المعلومات هذا هو التشخيص والاكتساب والتحقق، والتخزين، والحفاظ، والتوليف، والتحليل، وتطبيق البيانات. هذا وستدعو الحاجة إلى كل هذه المتطلبات في مرحلة ما خلال عملية التخطيط.

٢ ـ المراحل المتعاقبة للتخطيط لمواجهة الكوارث[٩]

إن إدارة مواجهة الكوارث تنقسم إلى سياقين: سياق ما قبل الكارثة، وسياق ما بعدها. ويوضح الشكل رقم (٣ ـ ٢ ـ ٥) التعاقب الأمثل للعمليات. هذا التعاقب يشمل

---

(٨) يتكون المجلس الأردني الأعلى من: ١ ـ وزير الداخلية، رئيساً، ٢ ـ مدير الشرطة العام، نائباً للرئيس، ٣ ـ ممثلين عن ديوان الوزارة ووكلاء وزارات الداخلية والأشغال العامة والتنمية الاجتماعية والصحة والمالية والتجارة والصناعة والتعليم، ٤ ـ المدير العام للدفاع المدني، ٥ ـ ضابط برتبة عالية في القوات المسلحة.

(٩) إن هذا النص ملخص من: Ian Davis and David Bickmore, «Disaster Management for Disaster Planning,» in: *Natural Disasters: Protecting Vulnerable Communities* (London: Merriman and Browitt, 1993).

عمليات ما قبل الكارثة التي تتعلق بالمراحل الست، وهي بدء التخطيط لمواجهة الكوارث وتقييم المخاطر وتحديد مستوى المخاطر المقبولة والتخطيط للاستعداد والتخفيف واختبار المخطط والمعلومات من الدروس السابقة. بعبارة أخرى، هناك تعاقب يبدأ من التقييم أو التشخيص، حتى التخطيط فالتنفيذ. لذلك فإن جوهر هذا التخطيط مبين كدورة تمثل الحاجة إلى تطور مستمر بالضد من عملية لا تتكرر.

أ ـ المرحلة الأولى: ابتداء إدارة الكوارث

إن العملية الطبيعية هي أن يبدأ التخطيط لمواجهة الكوارث بعد وقوع حادث كبير. ومن الواضح كذلك وقوع كوارث أخرى يعمل كدافع قوي للحفاظ على عملية التخطيط.

ب ـ المرحلة الثانية: تقييم الخطر

إن البيانات الأساسية عن الأحوال المادية والاجتماعية هي بيانات ضرورية لتوفير أساس صلب لتصور المخاطر التي ستقع والانكشاف للأخطار، ويشمل ذلك الخرائط الطوبوغرافية ذات مقاييس ملائمة وبيانات التعداد السكاني... الخ.

إن الهدف من هذه العملية التشخيصية هو موازنة الأخطار المعروفة إزاء الموارد المتوفرة. وتبدأ هذه العملية بتقييم أخطار الكارثة المحتملة من خلال مزيج من رسم خرائط الأخطار وتحليل الانكشاف لها.

إن الإجراءات الخاصة بتقليل الخطر تبدأ بالتقويم الدقيق، إلا أن هذه العملية الحيوية كثيراً ما يستغنى عنها، أو تعالج بشكل غير جاد، بحيث إن السلطات قد تخطط اقتصادها أو بنيتها التحتية لمواجهة الأخطار تخطيطاً غير جدي أو تخططه بشكل يفوق التوقعات.

إن تقويم الخطر يتكون بشكله المثالي من ثلاث مراحل ينبغي أن تتعاقب كما يلي:

● **رسم خرائط الأخطار**: يكشف هذا الرسم عن المناطق المعرضة بشكل خاص للزلازل والثورات البركانية والفيضانات والجفاف وانهيارات الثلوج والرياح الشديدة. إن البيانات الخاصة بالخطر ضرورية من حيث الزمان والمكان في مجالات مثل الموقع والتكرار والمدة الزمنية والشدة (أي سرعة الرياح، وبيانات تدفق المياه... الخ). ويتم الحصول عليها بواسطة التحليل العلمي محلياً والتحقيق التاريخي لأحداث ماضية. سيكون من الممكن بهذه البيانات وضع الخطوط التي تحدد شدة الخطر، مثلاً، خريطة تحدد فترة تكرار الفيضانات كل ٢٠٠ ـ ١٠٠ ـ ٥٠ ـ ٢٠ ـ ١٠ سنوات.

● **تقييم مواضع الانكشاف للأخطار**: إن المرحلة التالية هي تقييم درجة انكشاف الأشخاص أو الممتلكات للأخطار التي تم رسم خرائط لها. وهذه عملية معقدة أخرى لجمع البيانات للتعرف إلى العناصر «موضع الخطر». وتشمل هذه العناصر عوامل

اجتماعية واقتصادية وطبيعية وبيئية مادية. إن تحليل الانكشاف للأخطار هو دائماً عملية تخص موقعاً بعينه مع الاهتمام بالخواص التي يتميز بها الوضع المحلي.

تقييم الموارد: إن تقييم الأخطار والانكشاف لها يكشف عن مجموعة من المشاكل العويصة التي تسبق التحليل النهائي، وهي مشاكل الموارد المتوفرة، وتسمى «تقييم القدرات». وهذه القدرات المحلية تشمل عدداً واسعاً من العناصر: الآليات التي يستخدمها المجتمع في التغلب على الصعاب فتجعله قادراً على البقاء في ظروف الخطر؛ القادة المحليون والمؤسسات التي يمكن أن تلعب دوراً حيوياً عند الشدائد؛ مرافق المجتمع؛ النقود؛ القروض؛ مكان وجود السلع وكمياتها التي قد تدعو الحاجة إليها أثناء الطوارئ. . . الخ.

إن القيام بتقييم الموارد بعد تحليل الأخطار والانكشاف لها يعتبر عملية علاجية تتطلع إلى حلول لكافة الأخطار التي يتم التعرف إليها. ويعتبر كذلك نشاطاً نافعاً له فوائد تمتد إلى ما هو أبعد من سياق الكارثة، إذ إنه يوفر للمجتمع جرداً بعدد واسع من مصادر قوته التي لم يكن يعرفها.

ج ـ المرحلة الثالثة: تحديد مستويات الخطر المقبول

تحوّل المعلومات التي تجمع خلال مختلف العمليات في المرحلة الثانية إلى القادة السياسيين بشكل ملائم يمكنهم من اتخاذ القرار حول مسلك عمل مسؤول. وتشمل الأسئلة المطروحة عادة:

ـ هل ينبغي لهم البدء باتخاذ الإجراءات للتقليل من الخطر لحماية المواطنين، وهل هناك مسائل أخرى ملحة يتوجب الاهتمام بها، مثل برامج المعلومات العامة حول السلامة على الطرقات؟

ـ وإذا قرروا البدء بتقليل الأخطار الطبيعية، فما هو إذاً مستوى الحماية المطلوب؟ مثلاً، هل ينبغي التخطيط لبنية تحتية أو تحسينها لمقاومة فيضانات تتكرر كل ٢٠ أو ١٠٠ أو حتى ٢٠٠ سنة؟

ـ هل من المفروض أن تنال بعض العناصر الحيوية مثل المدارس والمستشفيات مستويات إضافية من الحماية أكثر مما تناله المساكن الفردية؟

ـ ما هو المقصود بـ «إدراك المجتمع المصاب لمفهوم الخطر»؟

إن مثل هذه القرارات تتطلب دائماً أحكاماً صعبة حول ما هو الضروري أو المقبول أو القليل الكلفة أو المناسب سياسياً.

في أثناء الدورة، تم وضع منفذ في المرحلة الثالثة، وذلك إقراراً بأنه يمكن للقادة المنتخبين في بعض البلدان أن يقرروا، على ضوء بيانات التشخيص حول الخطر المحتمل المقدم في المرحلة المذكورة، وعلى ضوء المطالب الملحة الأخرى من الخزينة العامة، أنه لن

يكون من الواقعي القيام بالتخطيط من أجل الحماية.

د ـ المرحلة الرابعة: التخطيط للاستعداد والتخفيف

تشمل هذه العمليات إجراءات تهدف إلى التقليل من وطأة الكوارث بثلاث طرق:

(١) بواسطة طرق التقليل من أثر الخطر.

(٢) بواسطة الإجراءات الاستعدادية التي تؤكد على أعمال المدى القصير. يمكن لهذه الإجراءات أن تهيئ المسؤولين لكافة مراحل العودة إلى الوضع الطبيعي.

(٣) بواسطة إجراءات طويلة المدى لتخفيف وطأة الكوارث.

● **الإجراءات للتقليل من الخطر**: يمكن التقليل من شدة بعض الأخطار من خلال تطوير بنية تحتية واقية، مثل بناء السدود والحواجز للسيطرة على مياه الفيضانات. ويمكن كذلك بناء قنوات للتحويل وتحديد مناطق معينة لتخزين الفائض من مياه الفيضانات. من الأمثلة على إجراءات الحد من الحرائق في الغابات هو المبادرة بالإحراق الخاضع للسيطرة قبل الموسم الذي يزداد فيه خطر الحريق. وفي حالة الأعاصير الاستوائية يؤدي بناء الحواجز في المناطق الساحلية إلى تخفيف شدة الرياح، مما يوفر حماية محلية. كذلك فإن زراعة أشجار المنغروف (Mangrove)[١٠] تخفف من قوة الأمواج في حالات الفيضانات الشديدة. هذا ولا يوجد أي إجراء حالياً للتخفيف من وطأة الزلازل.

● **الاستعداد**: ويتضمن ذلك الإجراءات التي تمكن الحكومات والمجتمعات والأفراد من الاستجابة السريعة لحالات الكوارث ولمواجهتها بشكل فعال. من هذه الإجراءات صياغة مخططات للكوارث قابلة للتطبيق، وتطوير أنظمة إنذار، والحفاظ على سجلات الموجودات وتدريب الموظفين. ويشمل ذلك إجراءات الإغاثة من ملجأ وماء وطعام وعناية طبية ودعم نفسي تفي بحاجات الناجين الأساسية. وقد تشمل كذلك إجراءات البحث والإنقاذ، فضلاً عن مخططات الإجلاء من المناطق التي قد تكون محلاً لتكرار الكارثة.

لا بد للاستعداد من أن يغطي تقييم الأضرار والاحتياجات، والإصلاحات العاجلة للمرافق الحيوية. باختصار، فإن إجراءات الاستعداد تهدف إلى إنقاذ الأرواح وحماية الملكية، وتتراوح من طرق لمقاومة الوطأة المباشرة وغير المباشرة للكارثة. إن التخطيط للاستعداد يتطلب مساندة بالتشريعات المناسبة، وذلك بشكل قانون قومي للكوارث يستند في الغالب إلى مخطط للكوارث.

● **التخفيف**[١١]: ويعني الأعمال الجارية للتخفيف من وطأة الكوارث على قوم أو

---

(١٠) المنغروف شجر استوائي تنبثق من أغصانه جذور جديدة. (المترجم).

(١١) استعملت منظمة الأمم المتحدة لإغاثة المنكوبين (UNDRO) مصطلح التخفيف بمعنى أوسع يشمل التخصيصات المستلمة قبل وقوع الكارثة.

مجتمع ما. وغالباً ما يعني المصطلح أنه بينما يمكن الوقاية من تأثير بعض الكوارث، فإن هناك آثاراً تدوم ويمكن التخفيف منها أو تقليلها إذا تم القيام بعمل مناسب. مثلاً، إن تطوير مبادئ البناء وتطبيقها قد يقلل من الأضرار والخسائر في حالات الزلازل والأعاصير.

● **إعادة التأهيل**: تتعلق بالمدخلات المتخذة بعد وقوع كارثة ما بغية إعادة المجموعة المصابة إلى حالها الطبيعي. وتعتبر فترة إعادة التأهيل صعبة جداً على الضحايا من نواح عدة. وأفضل نوع من المساعدة أثناء هذه المرحلة هو المال والقروض، والنشاطات المولدة للوظائف ومشاريع البناء. ويمكن تضمين كل هذه المدخلات في مخطط شامل للاستعداد.

● **إعادة الإعمار**(١٢): تتعلق بالإجراءات المتخذة لإعادة استقرار مجتمع ما بعد فترة إعادة تأهيل تلي وقوع كارثة. ففي غضون هذه الفترة يقوم الأهالي بإعادة بناء مساكنهم والمباني الأخرى، وبإصلاح الطرقات والمرافق الأخرى. وفي هذه الفترة كذلك، ترجع الزراعة إلى حالتها الطبيعية، ويمكن فعلاً أن تشمل الإجراءات التخفيفية في إعادة البناء.

هـ ـ المرحلة الخامسة: اختبار المخطط

في عرض المرحلة الخامسة، هناك طريقتان لاختبار المخططات المبنية في المرحلة الرابعة، إحداهما بواسطة تمارين المحاكاة والتدريبات العامة. ومن الواضح أن هذه الطريقة غير كافية لتقرير ما إذا كان مخطط الاستعداد سينجح أم لا، كما أن مثل هذه المخططات لا تتناول فعالية الإجراءات التخفيفية الهيكلية.

إن الاختبار الحاسم للإجراءات الوقائية هو في حالة وقوع كارثة حقيقية. فبعد حادثة كهذه ينبغي الحصول على معلومات دقيقة حول وقع الحادثة من حيث عدد الموتى والجرحى والخسائر المادية، وكذلك احتياجات السكان الناجين. ويجب أن تشمل مثل هذه البيانات معرفة بتطور الكارثة بما في ذلك احتمال ظهور أثر ثانوي مثل الهزات التي تقع بعد الزلازل.

كذلك، فإن البيانات مطلوبة حول طبيعة المساعدة ومداها ومكانها وزمانها وتأثيرها. ويجب أن تكون مثل هذه المعلومات دقيقة، من حيث المكان، ومن حيث شدة التأثير (مدى الضرر البشري ومستوى الأضرار للمباني، . . . الخ). وكان هناك في السابق الكثير من الارتباك في ما يخص استخدام عبارات غامضة مثل «جرحى»، «مصابين»، «مشردين». . . الخ. وقد قام مؤخراً اتحاد جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ومركز الأبحاث عن الأوبئة أثناء الكوارث بمحاولة قيمة لتوفير عبارات أكثر دقة تحل محل المصطلحات الغامضة.

---

(١٢) إن مصطلح «العودة إلى الوضع الطبيعي» هو مصطلح يستعمله بعض المؤلفين والمؤسسات، ويشمل إعادة التأهيل وإعادة الإعمار.

و ـ المرحلة السادسة: المعلومات المستقاة من التجارب السابقة

ينبغي أن تنقل المعلومات حول التغييرات الضرورية في التخطيط للاستعداد والتخفيف وتقييم الخطر إلى المرحلة الملائمة في عملية التخطيط الدوري.

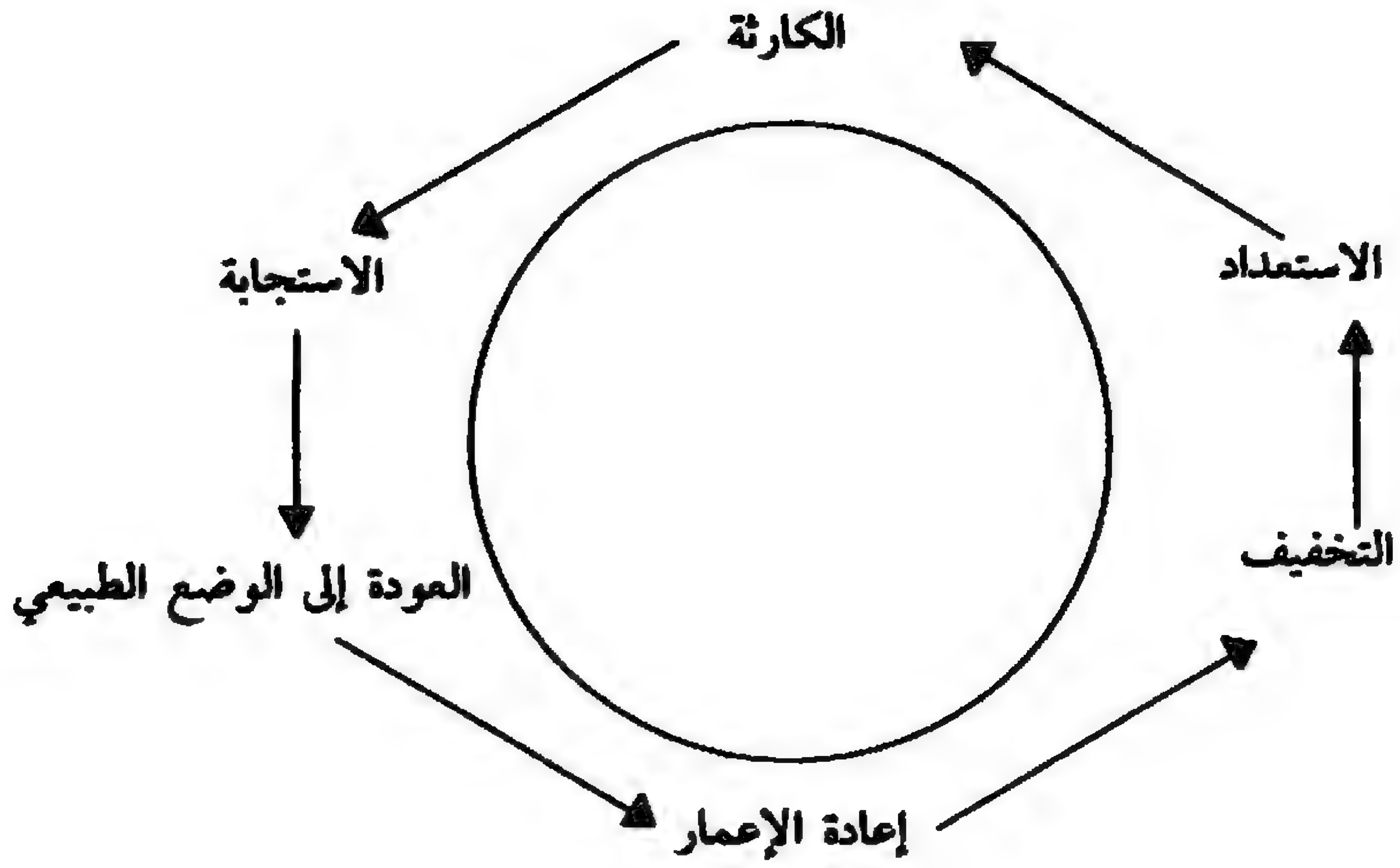
الشكل رقم (٣ ـ ٢ ـ ٢)

«الضغوط» المؤدية إلى الكوارث: تطور الانكشاف للأخطار



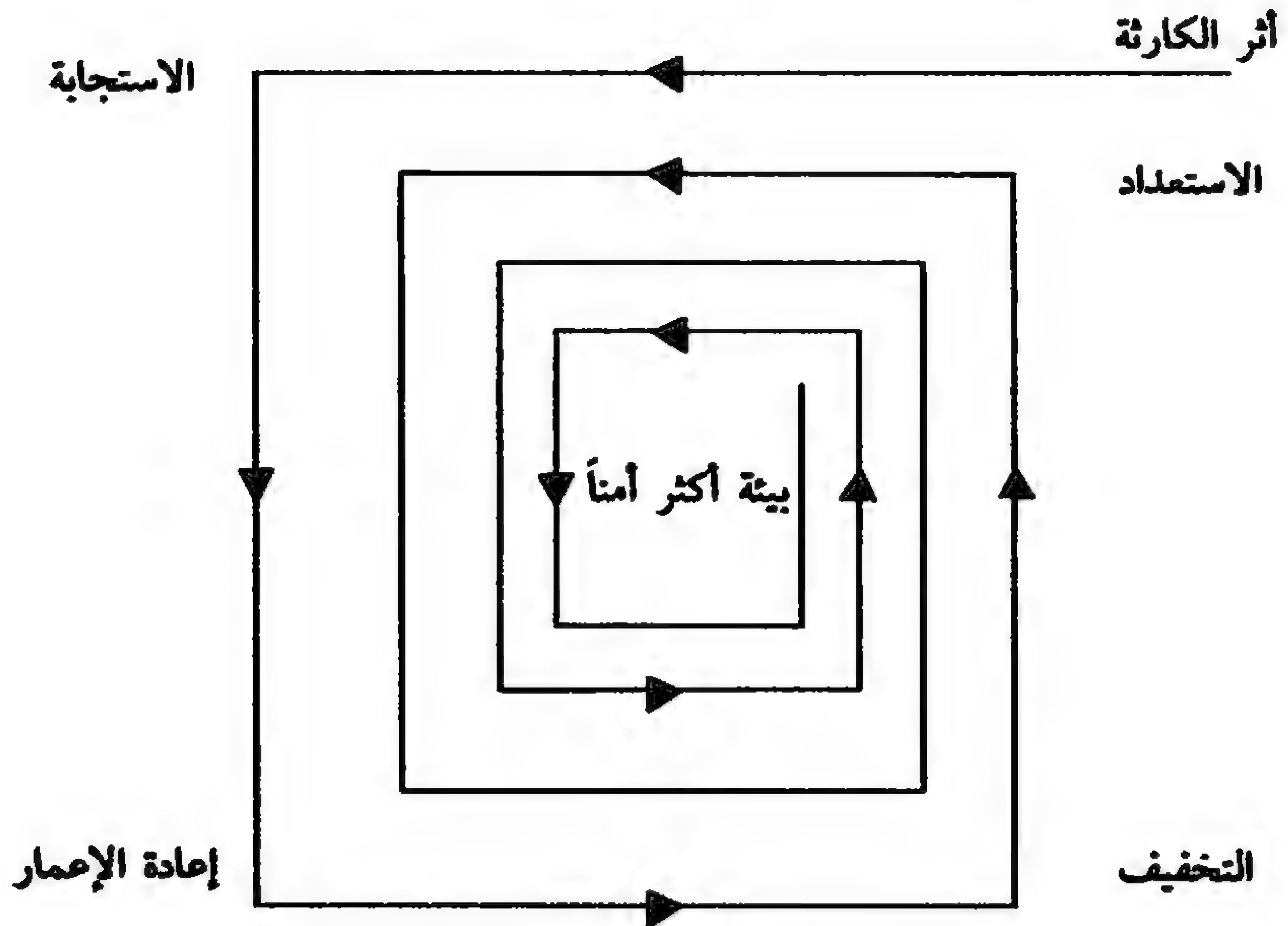
الشكل رقم (٣ ـ ٢ ـ ٣)

دورة إدارة الكارثة



الشكل رقم (٣ ـ ٢ ـ ٤)

التقليل المتدرج لأثر الكارثة من خلال إجراءات التخفيف والاستعداد



الشكل رقم (٣ ـ ٢ ـ ٥)
تسلسل المراحل الستة المتعاقبة للتخطيط
لمواجهة الكوارث

المرحلة الأولى
ابتداء إدارة الكوارث

المرحلة الثانية
تقييم الخطر

تقييم مواضع
الانكشاف للأخطار

المرحلة الثالثة
تحديد مستويات الخطر المقبول

مخرج

المرحلة السادسة
المعلومات المستقاة من
التجارب السابقة

المرحلة الرابعة
التخطيط للاستعداد والتخفيف

اختبار المخطط
في حالة كارثة حقيقية

المرحلة الخامسة
اختبار المخطط

اختبار المخطط
بواسطة تمارين المحاكاة

٣ ـــ حفظ الطاقة وكفاءتها

هشام الخطيب(*)

خلاصة

يعتمد استهلاك الدولة للطاقة على نشاطاتها الاقتصادية وتوفر مصادر الطاقة المحلية، بالإضافة إلى طقسها. وتعتبر منطقة الضفة الغربية وغزة من المناطق التي تتمتع بطقس معتدل نسبياً. وعلى الرغم من ذلك، فإن الحاجة تدعو إلى التدفئة في أشهر الشتاء الأربعة وإلى التبريد بدرجة أقل خلال مواسم الصيف الطويلة. إن الافتقار إلى مصادر الطاقة المحلية بشكل عام يحتم استيرادها بالأسعار العالمية مع أن العملة الصعبة اللازمة محدودة في الغالب.

من الممكن الحد من متطلبات الطاقة إلى حد كبير، من خلال إدارة الطاقة. ويدعو ذلك إلى التسعير المناسب، وكفاءة الطاقة وحفظها، واستغلال تقنيات الطاقة الكفوءة والوعي الجماهيري. يجب أن تعكس أسعار الطاقة الكلفة الاقتصادية الحقيقية، وأن تحدد على المستوى الذي يحد من الهدر والتبذير. وسيؤدي ذلك إلى تشجيع إدخال التقنيات الكفوءة والأنظمة والمبادئ التي تساعد على حفظ الطاقة. وإن الناس بحاجة كذلك إلى مساعدتهم وتعليمهم لتحقيق أهداف إدارة الطاقة.

إن تبني برامج الطاقة الكفوءة وطرق حفظها في المباني والإنشاءات الجديدة في الضفة الغربية وغزة سيؤدي إلى التقليل من عبء كلفة الطاقة على الاقتصاد. كما أن النقل في المناطق الحضرية والريفية يجب أن يعمل على حفظ الطاقة للغرض نفسه ولتوفير بيئة صحية في المراكز السكنية.

المقدمة

يعتمد استهلاك الفرد للطاقة في أية دولة على مدى النشاط الاقتصادي وتسعير الطاقة، وسياسات حفظ الطاقة، إضافة إلى الطقس. ويغلب طقس جنوب البحر الأبيض

(*) رئيس مجلس الطاقة الدولية، عمّان.

المتوسط على الضفة الغربية وغزة، وهو يتسم بصيف حار وشتاء بارد، وعليه، فإن معظم أنحاء تلك المنطقة يحتاج إلى التدفئة في الشتاء وإلى التبريد في الصيف. وعلى الرغم من صغر مساحتها الجغرافية، إلا أن طقسها متنوع الأحوال تنوعاً كبيراً من طقس المناطق الجبلية (بارتفاع ٨٠٠م عن سطح البحر) إلى طقس وادي الأردن (أقل بـ ٢٠٠م من سطح البحر). كما أن المناطق الساحلية حارة ورطبة صيفاً، أما المناطق الجبلية فتتميز بلطافة الجو و جفافه، وعليه، يتعذر تحديد نمط واحد للطقس، بحيث يفرض استراتيجية تكييف مشتركة.

ولا تتوفر إلا مصادر محلية محدودة جداً للطاقة في المنطقتين المذكورتين، كما لم تكتشف إلا كميات قليلة جداً من الاحتياطيات النفطية. وقد اكتشف احتياطي من الغاز الطبيعي في الأردن وهو يستغل تجارياً على نطاق محدود حالياً. أما مصادر الطاقة المائية، فلا تتوفر بكميات تذكر.

هذا وإن الطاقة الشمسية مصدر قوي للطاقة، إلا أن استخدامها تجارياً على نطاق واسع أمر محدود، نظراً إلى تشتتها وتدني كفاءتها. لذلك، سيستمر الأردن والضفة الغربية وغزة باستيراد الوقود المستخرج من باطن الأرض لعدة سنوات قادمة.

إن هذا الوقود يمثل نحو ٩٧ بالمئة من تجهيزات الطاقة في هذه المناطق بالمقارنة مع المتوسط العالمي البالغ نحو ٩٠ بالمئة. كما أن معظم كميات هذا الوقود مستورد، وتضغط كلفتها العالية جداً على احتياطي العملة الصعبة المحدود.

ويقدر استهلاك الطاقة في الأردن بما يعادل طناً واحداً من النفط للفرد سنوياً، وهو يستغل كالتالي: ٣٠ بالمئة لقطاع النقل، ٣٥ بالمئة لإنتاج الكهرباء، ١٣ بالمئة للصناعة، ١١ بالمئة للاستخدامات المنزلية، و١١ بالمئة للاستخدامات الأخرى (لضخ المياه بالدرجة الأولى). لذلك يتوقع أن يصل الاستهلاك في الضفة الغربية وغزة إلى النسب نفسها نظراً إلى تشابه نمط الحياة والمستويات الاجتماعية بينهما والأردن. وعليه، فإن استخدام الطاقة في المنشآت الحضرية والريفية يجب أن يخضع لمواصفات عالية لحفظ الطاقة وكفاءتها.

أولاً: إدارة الطاقة

تدعو إدارة الطاقة إلى العمل على ثلاث جبهات: المالية، والفنية، والتشريعية. إن أسعار منتجات الطاقة تفرضها الإجراءات المالية، والجمارك والرسوم على الأجهزة المستخدمة للطاقة.

أما الإجراءات الفنية، فتتعلق بسياسات التشجيع لتطوير الممارسات الهندسية المؤدية إلى كفاءة الطاقة في الاستهلاك، وتتعلق كذلك بإجراءات حفظ الطاقة، وكفاءتها ومن ضمنها التعليم والتوعية الجماهيرية.

وأما التشريعية، فتشمل القوانين والأنظمة ومبادئ الممارسة التي تنظم في عدة حالات كيفية استغلال الطاقة وتقرر علاقتها بالبيئة، وبخاصة بالمباني والمساكن الجديدة.

إن الإجراءات الثلاثة المذكورة أعلاه مترابطة، وهي جزء لا يتجزأ من ممارسة إدارة الطاقة، وتهدف إلى الاستخدام العقلاني والاقتصادي لمصادر الطاقة في القطاعات المستهلكة لها. ومن الممكن التشجيع على استخدام كفوء للطاقة في الاقتصاد من دون إجراءات مالية (تسعيرية). ومن الممكن كذلك تحقيق الاستخدام العقلاني لها بإجراءات مالية فقط.

إن الإجراءات الفنية القانونية التي تعزز الممارسات الهندسية التي تؤدي إلى حفظ الطاقة وكفاءتها تعتبر أساسية للاستخدام العقلاني.

وستتناول الأجزاء التالية من الورقة هذه القضايا وأهميتها في تحقيق الإدارة المناسبة للطاقة في الإسكان وأعمال البناء الأخرى في الضفة الغربية وغزة.

ثانياً: تسعير الطاقة

يشمل التسعير تسعير منتجات الطاقة المكررة (البنزين، الديزل، وقناني الغاز المسال والكاز)، بالإضافة إلى الكهرباء. وتستخدم وسائط النقل العام والخاص البنزين على نطاق واسع، أما الديزل فيستخدم في وسائط النقل العام والشاحنات (إضافة إلى الكاز) الذي يستخدم كذلك كوقود للتدفئة المنزلية.

هذا ويستخدم الغاز المسال بشكل رئيسي للطبخ، وللتدفئة المنزلية في بعض الحالات. أما الكهرباء، فتستخدم بشكل رئيسي في الإنارة والأدوات الكهربائية المنزلية، إلا أنه يستخدم بشكل متزايد في مجالات التدفئة والتبريد.

تستورد الضفة الغربية وغزة في الوقت الحاضر جميع منتجات الطاقة والوقود والكهرباء، وستستمر على هذا النهج لعدة سنوات قادمة.

ونظراً إلى أن مشاريع إنشاء مصافي النفط ومحطات توليد الطاقة تعتبر مشاريع ذات رأس مال عالٍ، فإن الاستثمار فيهما يعتبر استثماراً غير حكيم في المراحل الأولى للتنمية الحضرية والريفية طالما تتوفر المصادر البديلة من تلك المنتجات. وتعتبر منتجات الطاقة والكهرباء سواء المصنعة محلياً أو المستوردة، ذات كلفة عالية تدفع بالعملة الصعبة، وبالتالي تعتبر منتجات قيمة ويجب الحفاظ عليها واستخدامها بكفاءة وحرص. أما الأداة الرئيسية لتحقيق ذلك فهي سياسة التسعير المناسبة، وبغياب سياسة التسعير العقلاني لا يمكن الحصول على الاستخدام الكفوء للطاقة. إن هذا يعني تحديد الأسعار بشكل يستثني الدعم ولا يشجع على سوء استخدام الطاقة وهدرها ويعكس الكلفة الحقيقية لاقتصاد تلك المنتجات المستوردة.

كما أن دعم الأسعار يؤدي إلى سوء توزيع الموارد وتشجيع التبذير. كذلك فإن

الأسعار المخفضة لا تعني بالضرورة تخفيف العبء على المواطن، بل تؤدي في بعض الحالات إلى عكس ذلك إذا ترافق الدعم مع النفقات الرأسمالية. علاوة على ذلك، فإن دعم الطاقة يفيد الغني أكثر من الفقير في أغلب الأحوال. وبالإضافة إلى سوء توزيع الموارد، فإن دعم الأسعار يؤدي إلى زيادة تشجيع استيراد البضائع الاستهلاكية (كالسيارات وأجهزة تكييف الهواء الضخمة) التي تسهم في التلوث وتؤثر في البيئة المحلية تأثيراً مضراً.

يصل رفاه المواطن درجاته القصوى عن طريق تسعير المنتوجات والخدمات بكلفتها الحقيقية للاقتصاد. ويجب أن يوجه الدعم، إن وجد، إلى القطاعات التي تحسّن إنتاجية الاقتصاد وتحقق أقصى حد من الرفاهية للفرد والشعب، ويشمل ذلك التعليم والصحة والبيئة... الخ.

ولا تقتصر كلفة منتجات النفط للاقتصاد على كلفة استيراد النفط وتكريره وتوزيعه فقط، بل تتعدى ذلك بكثير، بحيث تشمل النفقات الأخرى الكثيرة والمتممة للنفقات العامة ونفقات البنية التحتية. إن كلفة نقل الوقود يجب أن تغطي كلفة البنية التحتية للنقل: الطرق ووسائل المرور وأخطار التلوث. وفي حالة الدول ذات المقدار المحدود من العملات الأجنبية، يجب أن تشمل الكلفة على الاقتصاد العبء الاقتصادي لاستيراد السيارات المشتراة بالعملة الأجنبية التي ينبغي أن تستخدم لأغراض الحاجات الأخرى الأكثر إلحاحاً مثل استيراد المواد الغذائية.

كذلك، فإن سعر الكهرباء يجب أن يعكس كلفة الاستثمار في مجال وسائل توليد وتوزيع الكهرباء. إن السعر المدعوم يؤدي إلى التبذير والهدر للطاقة، مما يدعو بدوره إلى زيادة حجم الاستثمار في كل محطة من محطات توليد الطاقة ووسائل النقل والتوزيع وكلها باهظة الكلفة وتتجاوز كلفة الوقود.

إن الكلفة الحدية الآن لإنتاج كيلوواط واحد من الكهرباء في الساعة لا تقل عن ستة سنتات، أربعة منها هي كلفة الوسائل (الأجهزة)، وسنتان فقط (أو أقل) هما تكلفة الوقود. كما يرتبط معظم استهلاك المياه حالياً في المنطقة باستخدام الطاقة (من خلال تحلية المياه و/أو الضخ). إن سعر المياه المدعوم، والذي يذهب إلى أبعد من تلبية الحاجات الرئيسية، يؤدي إلى تبذير المياه والطاقة معاً.

وعلى العموم، لا يعتبر المواطن المستفيد الرئيسي من منتجات الطاقة والكهرباء المدعومة، بل المستفيد هو المصدر الأجنبي للسيارات ومحطات توليد الطاقة والبضائع الاستهلاكية المرتفعة الكلفة والمستهلكة للطاقة بشكل كبير، وعليه، فإن المواطنين هم الذين يدفعون ثمن ذلك غالياً.

وقد يسمح للمواطنين ذوي الدخل المتدني باستخدام الكهرباء بأسعار مدعومة وبكميات تلبي حاجاتهم الرئيسية. أما الاستهلاك الزائد على ذلك، فعليهم أن يدفعوا كامل الكلفة عنه.

إن أنظمة النقل والطاقة، ولا سيما شبكات الكهرباء، تعتبر ذات رأسمال عال وتتطلب الكثير من الاستثمار. وفي بعض الدول النامية، فإن الاستثمار في القوة الكهربائية يقارب ربع التكوين الرأسمالي الإجمالي. هذا وسيخفف القضاء على عدم الكفاءة والهدر في هذا القطاع جداً من الضغط على الاقتصاد الوطني.

أما الأمر الآخر الذي يتعلق بالتسعير، فهو الحاجة إلى أسعار موحدة. لذلك فإن استبدال أحد منتجات الطاقة بآخر يجب ألا يشجع إلا عن طريق سياسة اقتصادية وطنية. مثلاً، فالسعر المدعوم الرخيص للكهرباء يؤدي فقط إلى نقل عبء التدفئة إلى الكهرباء بدلاً من السخانات التي تستخدم الكاز (أي النفط)، وبالطبع فإن ذلك يرهق النظام الكهربائي ويحتم استثماراً ضخماً وغيره من الكلف الأخرى.

ثالثاً: التقانة في إدارة الطاقة في بناء المساكن

لا يعتبر وضع نظام تسعير مناسب كافياً لتحقيق إدارة سليمة للطاقة في قطاع الإسكان الحضري والريفي، بل يجب أن يضاف إليه:

١ ـ إدخال تقانات لاستخدام الطاقة بكفاءة.

٢ ـ إعداد مبادئ الممارسة للبناء وتنفيذها لتساعد على حفظ الطاقة عند استخدامها.

٣ ـ مساعدة الناس على تحقيق هذه الأهداف.

١ ـ تقانات استخدام الطاقة وأجهزتها بكفاءة

تستخدم الأسر في المنازل أجهزة كثيرة مستهلكة للطاقة. فبالإضافة إلى الإنارة، هناك الأجهزة الكهربائية وأجهزة التكييف (التدفئة والتبريد). ومنذ تعديل أسعار النفط في نهاية عام ١٩٧٣، اهتم مصنعو الأجهزة الكهربائية بإنتاج الأدوات التي تستخدم الطاقة بكفاءة. إن الكثير من الأجهزة الكهربائية في الضفة الغربية وغزة، إما هي مصنوعة بعد عام ١٩٧٣، أو ستشترى في المستقبل، وبالتالي فمن المحتمل أن تكون أجهزة مستخدمة للطاقة بكفاءة.

وبتزايد المصنعين المحليين، فإن بعض الأجهزة المحلية المستخدمة للطاقة لا تعتبر بكفاءة مثيلتها من الأجهزة المستوردة، ولذلك وجب التغلب على ذلك عن طريق مواصفات التصنيع. هذا ولا تعتمد الكفاءة على المصنّع وحده، بل تعتمد أيضاً على المستخدِم. على سبيل المثال، فإن الطاقة التي تستخدمها الغسالة الكهربائية تعتمد بشكل كبير على حجم العمل، وعامل الاستغلال، ودرجة حرارة المياه المستخدمة وطريقة الاستخدام بالقدر نفسه الذي تعتمد فيه على كفاءة الغسالة الكهربائية نفسها. كذلك، فإن مقدار التدفئة (أو التبريد) يعتمد على بناء المنزل (العزل الحراري والمواد المستخدمة في البناء) وتخطيطه، ووجهته (للانتفاع من الطاقة الشمسية)، أكثر مما يعتمد على كفاءة

السخان (أو مكيف الهواء).

لقد أصبح من مألوف ذوي الشأن الإصرار على المصنعين أن يذكروا تحديداً ما تستهلكه منتجاتهم من طاقة وكلفة دورة حياتها (الكلفة الرأسمالية للجهاز إضافة إلى كلفة تشغيله خلال سنوات استخدامه بفائدة). إن هذا الأمر يتيح للمستهلكين فرصة للاختيار بين كلفة رأس المال للأجهزة وكلفة تشغيلها خلال فترة حياتها.

وتتأثر كفاءة معظم المعدات المستخدمة للتكييف، ولا سيما سخانات التدفئة ومعدات التبريد بمواصفات الصيانة. فالسخانات تحتاج بشكل خاص إلى صيانة سنوية ودورية، وتعتمد كفاءتها بشكل كبير على الصيانة والضبط الدوري لأجزاء معينة منها. ولسوء الحظ، فإن الصيانة الدورية في أغلب الدول النامية لا تتم إلا بعد أن تتعطل الأجهزة أو بعد أن تتدهور كفاءتها تماماً.

٢ ـ العزل الحراري للأبنية

كما شرح سابقاً، يحتاج معظم أبنية الضفة الغربية وغزة إلى التدفئة في الشتاء، وإلى التبريد في الصيف إلى حدٍ ما. ويؤدي تصميم الأبنية وتنفيذها، الذي يأخذ بعين الاعتبار العزل الحراري واستخدام الطاقة الشمسية، إلى الحد من اللجوء إلى التدفئة والتبريد. لقد أصبح العزل الحراري للأبنية الجديدة كافة إلزامياً في العديد من دول العالم، بما فيها الأردن، وهي تستخدم طرق بناء بسيطة. وللأسف، فإن معظم الموارد المستخدمة للبناء في الأردن والضفة الغربية وغزة، مثل الحجر الجيري، تعتبر غير جيدة للعزل الحراري. إن مثل هذه الأبنية تتطلب الكثير من الطاقة للتكييف في حالة عدم استخدام العزل الحراري.

ومن الممكن تنفيذ العزل الحراري في الجدران، عن طريق إحداث فراغ ما بين الجدران الخارجية والجدران الداخلية للبناء، أو عن طريق ملء الفراغ باستخدام المواد العازلة، مثل المواد الاصطناعية والزجاج المغزول (Fiberglass). إن الدهان البلاستيكي للجدران الخارجية يساعد كثيراً على منع تسرب الرطوبة. أما بالنسبة إلى عزل السقوف، فتتخذ ترتيبات مشابهة لتقليل نفوذ الحرارة ومنع تسرب الرطوبة.

وقد تكون الأبواب والشبابيك مصدراً لتدني الكفاءة الحرارية للأبنية في الضفة الغربية وغزة، وبخاصة في الشتاء، إذ يتسرب الكثير من الحرارة عن طريق الأبواب والشبابيك السيئة التركيب، وبخاصة عند استخدام إطارات الألومنيوم. لذلك، يجب العناية التامة بتصنيع الأبواب والشبابيك بشكل محكم، والقيام بتدريب العمال لضمان التركيب الجيد لها.

ويجري الآن إدخال الشبابيك ذات الطبقتين من الزجاج للأبنية والشقق الضخمة والمكلفة. وعلى الرغم من ارتفاع كلفة هذا النوع من الشبابيك، إلا أنها تعتبر ضرورية في

المناطق الباردة جداً، غير أن كفاءتها وفائدتها تعتمدان كذلك على التركيب الجيد.

٣ ـ الطاقة الشمسية السالبة في الإنشاءات الجديدة

تستخدم للحصول على أقصى درجة حرارة شتاءً وأقلها صيفاً. ونظراً إلى قوة الأشعة الشمسية في المنطقة، فإن الضفة الغربية وغزة تعتبران من أفضل الأماكن في العالم لتبني الطاقة الشمسية السالبة وتطبيقها في الأبنية الجديدة.

تستغل هذه الطاقة التفاعل بين الإشعاع الشمسي والبناء نفسه وموقعه وطرق إنشائه. وهي تطبق في التصميم وتوجيه الأبواب والشبابيك للمساعدة في الحصول على أكبر قدر ممكن من الإنارة الطبيعية، وبالتالي توفير الطاقة المستخدمة في الإنارة. كذلك فإن ارتفاع الأبنية وزراعة الأشجار لوقايتها من عصف الرياح وغيرها إلى أقصى حد ممكن يدخل في هذا الإطار أيضاً.

إن التأثير الشمسي الذي يستغل باستثمار قليل أو حتى من دونه يجعل من الممكن الاستغناء عن النفقات المكلفة في تكييف الأبنية، وبالتالي الوصول بطرق رخيصة إلى نتائج مهمة ودائمة في حماية البناء وقاطنيه إلى حد كبير من الأحوال الجوية العاتية. والمهم هو التصميم المعماري الحاذق، وتنسيق الحدائق. ولقد عُرف استخدام التأثير الشمسي في العالم بطريقة غير متطورة منذ قرون، وللأسف لم تستخدم تلك المعرفة بكثافة. ولقد تم حديثاً تطوير تقنيات التأثير الشمسي في أرجاء العالم، وبخاصة في أوروبا، للتقليل من الحاجة إلى الطاقة في التدفئة والتبريد.

٤ ـ التسخين الشمسي للمياه

كما ذكر سابقاً، تتمتع الضفة الغربية وغزة بطاقة شمسية مكثفة، بحيث تعوض بعض النقص في مصادر الطاقة التجارية في المنطقة. إن كثافة الطاقة الشمسية تعتبر متدنية، إلا أنه من الممكن تجميعها واستخدامها في بعض الوجوه المفيدة في المنازل القائمة والجديدة. وأهم هذه الوجوه سخانات الماء الشمسية التي تستخدم مجمِّعات الأشعة الشمسية، والتي تدعى بشكل عام «اللوحة المستوية» من نوع السيفون الحراري.

يضمن الاستخدام الحكيم والكفوء للتسخين الشمسي للمياه استمرار سريان المياه الساخنة في المنزل نحو ٣٣٠ ـ ٣٦٠ يوماً في السنة بحسب موقعه. ويمكن أن يوفر ذلك كميات هائلة من الطاقة بحيث تسد ثمن السخان الشمسي بعد ثلاث سنوات تقريباً. إن تقانة اللوحات الشمسية سهلة الفهم والتطبيق، ومن الممكن أن يتم معظم التصنيع والتجميع والتركيب في الضفة الغربية وغزة، علاوة على فرص العمل التي ستخلق نتيجة لذلك.

وتستخدم اللوحات الشمسية على نطاق واسع في إسرائيل، حيث يوجد منها مليون

وحدة، وهي تستخدم في الأردن وقبرص أيضاً. وقد أثبتت هذه التقنية نجاحها، وتم تبين فوائدها منذ سنوات. كما أن من الممكن إلزام المنشآت الجديدة بتطبيق هذه التقنية (باستثناء البنايات العالية)، وبذلك يتم ضمان الحفاظ على الطاقة وادخار قسم منها.

وثمة مشكلة رئيسية في الأبنية العالية (أعلى من ٢٤ متراً)، والتي مساحة سقفها لا تسمح بأن توفر الحيز الكافي ليضم العدد الكبير من اللوحات، علماً بأنه يندر وجود مثل هذه الأبنية العالية في الضفة وغزة. هذا وجرت محاولات سابقة لاستخدام اللوحات الشمسية للتدفئة في المنشآت الجديدة، إلا أن تقانتها لم تطور بعد.

٥ ـ الحفاظ على الطاقة من قبل الجمهور

إن وضع سياسات التسعير التي تمنع هدر الطاقة وتشجع على حفظها، يدعو بالضرورة إلى حماية الجمهور من عبء الأسعار العالية للطاقة بمساعدته على الحفاظ على الطاقة والاستخدام الكفوء لها. إن حفظ الطاقة يعني استخدام الطاقة بحدود الحاجة إليها فقط. أما كفاءة الطاقة، فتعني استخدام كميات أقل من الطاقة لتنفيذ مهمات محددة. ولتحقيق الهدف المزدوج المتمثل بحفظ الطاقة وكفاءتها، فإنه ليس كافياً توفر سياسات التسعير الصحيحة، والتشريعات المناسبة، بل يجب أيضاً مساعدة مستخدمي الطاقة ومستهلكيها وتوعيتهم في شأن التقانات والأساليب التي تساهم في حفظ الطاقة والاستخدام الكفوء لها.

رابعاً: القوانين والأنظمة

قد تؤثر القوانين والأنظمة على نطاق واسع في نشاطات الطاقة، وهي تشمل الإجراءات المالية التي تم توضيحها سابقاً، وقد تؤثر أيضاً في تطبيق مقاييس الكفاءة في الإنتاج واستيراد المكائن التي تستخدم الطاقة بكفاءة، وغيرها من المعدات ووسائط النقل. ومن الممكن كذلك جعل العزل الحراري للجدران في الأبنية الجديدة إلزامياً، وجعل تركيب السخانات الشمسية فيها إلزامياً كذلك.

إن القوانين والتشريعات (وتشمل الأسعار) تؤثر في التخطيط العام، إذ تشجع التقانات التي تستخدم الطاقة بفعالية وتمنع إدخال الصناعات والمنتوجات المستخدمة للطاقة بشكل كبير. كما أن الأسعار والتشريعات يجب أن تعطي الرسالة الصحيحة للمخططين للمنشآت الجديدة في الضفة الغربية وغزة.

وعلى الرغم من الأهمية الكبرى للتشريعات والأنظمة لتحقيق كفاءة الطاقة وحفظها، إلا أنها لا تعتبر ناجحة إلا إذا كانت جزءاً من استراتيجيا متكاملة تشمل، بالإضافة إلى التسعير الصحيح، مساعدة الجمهور وإرشاده بشأن طرق تخفيض استهلاكه للطاقة. هذا وإن إدخال التقانات الحديثة للحفاظ على الطاقة يعتبر أمراً جوهرياً أيضاً.

خامساً: اعتبارات أخرى

١ ـ استخدام الطاقة في الحضر والريف، وشؤون البيئة

إن الأبنية والمنشآت الحضرية في الضفة الغربية وغزة غير مزدحمة بعد، إلا أنها ستصبح كذلك تدريجياً وستكتظ بالسكان.

ومن الممكن أن يسبب استخدام الطاقة في النقل والتدفئة مشاكل بيئية خطيرة في المراكز الحضرية، ولا سيما تلوث الهواء. إن الغازات المنبعثة من السيارات ومداخن التدفئة المركزية قد تسبب الأبخرة والأحماض والجزيئات الصلبة التي قد تؤثر في الصحة وتضر بالأبنية، ولا سيما الأبنية القديمة والآثار.

من الممكن التقليل من المشاكل البيئية في المستقبل في الضفة الغربية وغزة والناشئة عن استخدام الطاقة، وذلك بعدة طرق، منها:

أ ـ تقليل الازدحام في المناطق الحضرية.

ب ـ تحديد عدد السيارات وتخفيف ازدحام المرور في المناطق المكتظة بالسكان.

ج ـ التأكد من أن نوعية الوقود المستخدم في السيارات والتدفئة المركزية، باستخدام الوقود الخالي من الكبريت والرصاص والمحتويات الضارة، مثل أكسيد النيتروجين، وأول أكسيد الكربون. ويطبق المنع كذلك على الوقود الملوِّث، مثل الخشب المستخدم كوقود، والفحم الحجري، والفحم النباتي، والوقود الثقيل.

إن توفر الغاز الطبيعي للتدفئة والنقل العام وتوفر الغاز المسال للطبخ قد ساعدا كثيراً على تخفيف التلوث في المدن في الكثير من مناطق العالم.

ومن غير المتوقع توفر الغاز الطبيعي قريباً في الضفة الغربية وغزة، إلا أن الغاز المسال متوفر وبشكل فوري، ويجب أن يشجع استخدامه في الطبخ بدلاً من استخدام مصادر الوقود الأقل كفاءة، كالخشب والفحم النباتي. ومن الممكن استخدام الكاز أيضاً.

أما العادة الجارية باستخدام زيت التشحيم في الأفران (المخابز) أو مزجه بوقود آخر، فيجب أن يمنع منعاً باتاً في المناطق الحضرية بسبب ضرره على الصحة.

٢ ـ استخدام الطاقة في النقل

إن قطاع النقل هو المستخدِم الأكبر للطاقة في الضفة الغربية وغزة، وسيستمر كذلك لعدة سنوات، وذلك بسبب عدم وجود النقل العام الكفوء وانتشار الإسكان والإنشاءات الحضرية في مناطق كثيرة. كما أن الاستخدام المفرط لمنتجات النفط (بشكل رئيسي البنزين والديزل) لن يضر باقتصاد الضفة الغربية وغزة فقط، بل قد يؤثر في البيئة بشكل ضار (انظر القسم أعلاه المتعلق بالطاقة والبيئة).

ولن يفرض تحديد استخدام الطاقة في النقل فقط عن طريق التسعير، فالمرونة في السعر محدودة جداً على الأقل في المدى القصير لعدم وجود البدائل. وثمة طرق أخرى لهذا التحديد، منها تشجيع استخدام السيارات الصغيرة الاقتصادية في استخدام الوقود، وتشجيع النقل العام، واستخدام الأساليب التي تحفظ الطاقة في وسائط النقل الكبيرة، مثل الشاحنات. كذلك يمكن تقليل استخدام الطاقة بالصيانة الجيدة.

ومن الممكن تشجيع استخدام السيارات الصغيرة الاقتصادية في استخدام الوقود من خلال التشريعات والسياسات المالية (كالتسعير والضريبة ورسوم التسجيل... الخ). أما السيارات الكبيرة المستهكلة للوقود، فمن الممكن معاقبتها بالطريقة نفسها، وبالتالي الحد من شراء تلك السيارات. إن النقل العام يقلل كثيراً من الحاجة إلى النقل الخاص، وبالتالي يساهم في التوجه إلى التقليل من استخدام الوقود في الاقتصاد.

ومن الممكن أن يحسن الاستخدام الكفوء للوقود في الشاحنات (وكذلك وسائط النقل الأخرى) بأساليب بسيطة، مثل: حارفات الريح، واختيار النوع الصحيح من الإطارات والحفاظ على ضغطها الصحيح وتحديد السرعة وضمان الصيانة المناسبة وأساليب القيادة التي تؤدي إلى الاستخدام الكفوء للطاقة.

٣ ـ كلفة دورة العمر

إن كلفة دورة العمر لأي مبنى أو ماكنة أو جهاز تستخدم الطاقة هي عبارة عن مجموع الكلفة الرأسمالية زائداً ما حسم من القيمة الحالية لاستهلاكها للطاقة، زائداً الصيانة والكلفة الأخرى خلال عمرها النافع. ويجب أن تفرض كلفة دورة العمر خطط الإنشاء، وسياسات الشراء للمعدات الجديدة، علماً بأن السعر وكلفة الاستثمار ليسا هما المؤشرين الوحيدين، فالعديد من البنائين والمشترين يختارون عادة الأسعار الأرخص، ويهتمون بكلفة اليوم أكثر من كلفة المستقبل. وعلى الرغم من أن هذه سياسة قصيرة المنظور، إلا أنها منتشرة. ومن غير الممكن تغييرها إلا بتعليم المخططين والجمهور أهمية اقتصادات المستقبل في صنع قرارات اليوم.

يجب في حالة إنشاء الأبنية اتخاذ قرارات مهمة تخص تحديد كلفة دورة العمر، أهمها العزل الحراري والإنارة، إذ إن التدفئة والتبريد والإنارة هي مجالات استخدام الطاقة الرئيسية في المنشآت الجديدة في الضفة الغربية وغزة. كما أن احتواء الأبنية الجديدة على العزل الحراري يتضمن نفقات رأسمالية، إلا أنه يوفر الكثير من كلف الطاقة في المستقبل ويعوض من الكلفة بتوفير الراحة. وتتوفر حالياً في الأسواق المحلية أدوات إنارة جديدة كفوءة، مثلاً أجهزة الإنارة الموفرة للطاقة من نوع فلورسنت، إلا أنها مرتفعة الثمن. وتعتبر أسعار الطاقة (الكهرباء) أساسية بهذا الخصوص كتوفر المعلومات.

وثمة قرارات يجب أن تتخذ بشأن مقايضة كلف الحاضر بكلف المستقبل. هذا وليس من السهل تحديد كلفة دورة العمر، ولكن من الممكن مساعدة المصممين والمشترين

من خلال توفير المعلومات والحسابات التي يعدها اختصاصيون، والتي تحاول أن تعطي فكرة عن كلفة التشغيل في المستقبل، وبخاصة عن الطاقة ودمجها مع كلفة الاستثمار الحالية. إن كلفة دورة العمر يجب أن تكون الاعتبار الرئيسي في اتخاذ قرارات الاستثمار في المباني الجديدة مستقبلاً في الضفة الغربية وغزة.

سادساً: توصيات

لا يعتبر كافياً فرض تعليمات التسعير التي تجبر المستهلكين على حفظ الطاقة وتحسين كفاءة الاستخدام، بل إنه من الضروري توعية الناس بهذا الخصوص من دون التأثير في رفاهيتهم وإنتاجيتهم بقدر الإمكان.

إن إنشاء مراكز مستهلكي الطاقة في الضفة الغربية وغزة قد يساعد على تحقيق ذلك، وعلى تقليل الحاجة إلى الاستثمار في البنية التحتية للطاقة، وفي مشاريع بناء المصافي ومحطات القوى، والتقليل من آثار استخدام الطاقة في البيئة محلياً، واقليمياً وعالمياً.

١ ـ المتطلبات

لا تتطلب مراكز مستهلكي الطاقة عادة استثمارات رأسمالية ضخمة، بل تحتاج إلى القوى العاملة المؤهلة والمتحمسة أكثر من أي شيء آخر.

وتدعو الحاجة إلى المساعدة الفنية والتدريب بدرجة أكبر من الحاجة إلى المعدات الفنية. أما النفقات المحلية، فهي الايجار والرواتب.

هذا ويمكن للمصنعين والمنتجين للمعدات التي تحافظ على الطاقة وتزيد من كفاءتها تزويد المعدات الضرورية والخدمات أيضاً.

٢ ـ نشاطات المراكز

تمارس المراكز نشاطاتها المجانية على الوجه التالي:

أ ـ تقديم عروض للمستهلكين وتوجيه دعوات إليهم (من الأفراد والمصانع الضخمة والشركات الإنشائية) لزيارة المركز لمشاهدة المعدات والتسهيلات المتوفرة وعرض مشاكلهم على الخبراء في المركز.

ب ـ عقد الحلقات الدراسية المتخصصة للمستخدمين الرئيسيين في مجالات العزل الحراري الفعال في الأبنية، وتخفيض استهلاك الوقود في شاحنات النقل الكبيرة، والإنارة الكفوءة، واستخدام الطاقة الشمسية في الأبنية، وسخانات المياه الشمسية... الخ.

ج ـ تقديم التدقيق الحسابي المجاني للطاقة للمنشآت المهمة مثل بعض المصانع

والمستشفيات والمراكز التجارية... الخ.

د ـ المساعدة على إيجاد الحلول لمشاكل الطاقة المحلية، وتقديم العون للمؤسسات الحكومية في مجال تشريعات الطاقة والمواصفات والأنظمة.

هـ ـ تعليم الجمهور بشأن حفظ الطاقة، وبشكل خاص طلاب المدارس، وتشجيع المدارس على زيارة المركز لتعليمهم أصول هذا الحفظ وأخلاقياته وقيمه.

و ـ نشر المعلومات والمعرفة التي تساعد على حفظ الطاقة، من خلال الملصقات والبريد والتلفزيون والإعلانات الصحفية... الخ.

ز ـ إعداد المستشارين في مجال تدقيق حسابات الطاقة (وما إن يتوفر عدد من المدربين من هؤلاء حتى يتجهوا إلى ترك المركز وتأسيس شركاتهم الاستشارية، فينافسون المركز في بعض أعماله، كتدقيق حسابات الطاقة وتقديم المشورة. ويعمل هذا التوجه على خدمة استراتيجية المركز في نشر المعلومات والخدمات الخاصة بحفظ الطاقة وكفاءتها).

المراجع

الأردن، وزارة الأشغال العامة والاسكان. **كودات البناء**. عمان: الوزارة، ١٩٨٩ ـ.

منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول. **وقائع مؤتمر الطاقة العربي، القاهرة، نيسان/ابريل ١٩٩٤**. الكويت: المنظمة، ١٩٩٥.

Khatib, Hisham. «Financial and Economic Evalution of Projects.» *IEE Power Engineering Journal*: October 1995.

United Nations Development Programme [UNDP], Bureau of Arab States. *Proceedings of the Seminar on Domestic Energy Policies and Management in the Arab Countries, Cairo, October 1992*. New York: [UNDP], 1993.

٤ ــ القوانين والمواصفات القياسية والفنية

سيف الدين معاذ

خلاصة

إن إنشاء ٣٠٠,٠٠٠ وحدة سكنية للفلسطينيين وبناء البنية التحتية اللازمة للمدن الصغيرة والكبيرة لا يمكن أن ينجز بشكل يفي بالمطلوب من دون تطوير مبادئ العمل (Codes) والمستويات القياسية والمواصفات لأغراض البناء. وبما أن تطويراً مثل ذلك يحتاج إلى وقت طويل وخبرات متعددة، فإنه يوصى بأن تقوم السلطة الوطنية الفلسطينية قبل البدء ببرنامج إعادة الإعمار في الضفة الغربية وغزة باعتماد ما هو مناسب من مبادئ العمل والمستويات القياسية والمواصفات التي تتلاءم مع الظروف السائدة هناك.

إن تلك المبادئ وملحقاتها المطبقة في الأردن هي الأكثر ملاءمة، ويعود سبب ذلك إلى التماثل بين فلسطين والأردن من حيث الأحوال البيئية ومواد البناء المحلية وطرق البناء وغيرها من العوامل، وهذا يبرر اعتماد المبادئ الأردنية لاستعمالها فوراً من قبل المسؤولين الفلسطينيين.

تصف هذه الورقة أفضل الطرق اللازمة لاعتماد المبادئ المذكورة، وتقترح طريقة للتطبيق، كما تقدم قائمة بها تدعو الحاجة الفورية إليها مع الإجراءات التي ينبغي أن تتبعها السلطة الوطنية الفلسطينية لتنفيذ ضوابط البناء.

وتوصي هذه الورقة بالبدء ببرنامج تدريبي شامل حول تطوير وتطبيق مبادئ العمل والمستويات القياسية والمواصفات، بالإضافة إلى برامج تدريبية حول فحص مواد البناء ونوعية الرقابة وطرق التصميم الهندسي وطرق الإنشاء وطرق مراقبة البناء بشكل عام.

مقدمة

إن الطلب الهائل على إنشاء وحدات سكنية ومدارس ومراكز طبية، بالإضافة إلى الطرق وغيرها من المرافق، هي من أهم المشاكل التي تواجه السلطة الوطنية الفلسطينية. إن الحاجة الفورية للمساكن تقدر حالياً بنحو ٣٠٠,٠٠٠ وحدة سكنية. ويعتبر التخطيط

الصحيح واتخاذ القرار الصائب من الأمور المطلوبة من أية حكومة لتحاشي الفوضى وهدر الموارد الوطنية ولتجنب تفاقم المشاكل الاجتماعية والاقتصادية. وإذا ما تم إنشاء ذلك العدد الكبير من المساكن المطلوبة في فلسطين في غياب مبادئ العمل وملحقاتها، فسوف تنشأ مشاكل عديدة من الصعب معالجتها مستقبلاً. هذا وإن تطبيق تلك المبادئ قد يساعد على ضمان مصالح المستهلك والاستشاري والمقاول وصناعة البناء. هذا بالإضافة إلى أنها تساعد على تطوير القطاع الصناعي والهندسي في الاقتصاد الوطني.

إن عدم وجود مبادئ العمل والمستويات القياسية والمواصفات في عدد من الأقطار العربية خلال فورة الإنشاء في السبعينيات أدى إلى الوضع الحالي الذي نشاهده حالياً في بعض المدن، ويمكن وصفه كما يلي:

- التصميم غير المناسب لبعض المنشآت.
- عدم قدرة عدد من المنشآت على مقاومة الكوارث الطبيعية غير المتوقعة.
- غياب النمط المعماري الذي يعكس التراث الوطني.
- ضعف الصيانة للمباني القائمة.
- ارتفاع كلفة الطرق التقليدية للإنشاءات.
- هدر غير مبرر في مواد البناء.

لذلك يوصى بأن تقوم السلطة الوطنية الفلسطينية باعتماد المبادئ والمستويات القياسية والمواصفات المناسبة للبلد، وذلك قبل بدء برنامجها لإعادة الإعمار في الضفة الغربية وغزة. إن المبادئ المطبقة في الأردن هي الأكثر ملاءمة للاعتماد في المنطقتين المذكورتين للأسباب الآتية:

- تشابه الظروف البيئية.
- تشابه مواد البناء المحلية وطرق البناء.
- النمط المعماري المشترك بين القطرين.
- تشابه الخلفية لكل من المهندسين الأردنيين والفلسطينيين.
- إن الأردن هو القطر العربي الوحيد الذي تتوفر فيه مجموعة كاملة من المبادئ والمستويات القياسية والمواصفات والتي مضى على استعمالها عشر سنوات.
- يتبع الأردن طريقة ديناميكية لتحديث المبادئ المذكورة.
- توفر كتيبات عملية سهلة الاستعمال للمبادئ الأساسية في الأردن.
- اعتماد مجلس وزراء الإسكان والتعمير العرب أكثر من عشرين مبدأ أردني للبناء أساساً لإعداد «مجموعة مبادئ البناء العربية الموحدة».

أولاً: تعريف مجموعة مبادئ العمل والمستويات القياسية والمواصفات

إن من المهم التفريق بين مجموعة مبادئ العمل والمواصفات من جهة، والمستويات القياسية والمواصفات الفنية من جهة ثانية. وأهم الفروق هي:

١ ـ **المواصفات القياسية**: هي الحد الأدنى من المتطلبات التي يجب أن تتوفر في مواد البناء والمنتجات الإنشائية، وأبعاد القطع المنتجة، وطرق الاختبار وشروطه. هذه المواصفات تقرر الأساس لتقييم نتائج الاختبار، ومن الأمثلة عليها المواصفات القياسية البريطانية (BS) والمواصفات القياسية الأمريكية (ASTM).

٢ ـ **المواصفات الفنية**: هي عبارة عن وصف كمي للخواص المطلوبة في الهيكل وفي طرق الإنشاء. وتشمل هذه المواصفات الشروط الواجب توفرها في مشروع معين ومتطلبات المواصفات القياسية ومجموعة مبادئ الممارسة، وكذلك طرق القياس، والكميات، ومركبات العناصر الإنشائية المنتجة في الموقع، بالإضافة إلى متطلبات معينة أخرى.

٣ ـ **مبادئ الممارسة**: هي مجموعة من القواعد والنظم المقبولة علمياً من أجل تصميم منشأ أو عنصر إنشائي أو نظام إنشائي معين. وتحدد هذه المبادئ خصائص التصميم والشروط الواجب اتباعها لتأمين السلامة وحسن الأداء والديمومة للمنشأ أو للعنصر الإنشائي أو للنظام الإنشائي.

ثانياً: المبادئ والمستويات القياسية والمواصفات المتوفرة لاستعمال محتمل

يبين الجدول رقم (٣ ـ ٤ ـ ١) هذه المبادئ والمستويات المتوفرة في أربع دول عربية مجاورة هي: الأردن ومصر والعراق وسوريا[١]. إن الأردن هو الدولة العربية الوحيدة التي تملك مجموعة متكاملة من مبادئ العمل والمستويات القياسية للمباني والطرق، والتي مضى على تطبيقها فترة طويلة من الزمن.

الجدول رقم (٣ ـ ٤ ـ ١)

المبادئ والمستويات القياسية المتوفرة في الدول المجاورة

الدولة	عدد المبادئ والمستويات المتوفرة		
	المبادئ	المستويات القياسية	المواصفات الفنية
الأردن	٣٢	متوفرة	٤
مصر	١٠	متوفرة	٤
العراق	٢	متوفرة	-
سوريا	-	متوفرة	-

(١) اللجنة الثانية الخاصة بتوحيد المواصفات القياسية وكودات البناء، اتفاقية التعاون في مجال الإسكان والتعمير «الأشغال» بين دول مجلس التعاون (القاهرة: اللجنة، ١٩٨٩).

ويسبب التشابه بين الأردن وفلسطين من حيث الأحوال البيئية والخلفية الثقافية ومواد البناء، فقد تم التركيز في هذه الورقة على المبادئ والمستويات القياسية الأردنية، وهي متوفرة للتطبيق الفوري في فلسطين.

١ ـ مبادئ الممارسة

أصدر مجلس البناء الوطني الأردني ٣٢ مبدأ لاستخدامها من قبل المصممين والاستشاريين وغيرهم. وتغطي هذه المبادئ جوانب التصميم كافة المتعلقة بالخرسانة المسلحة والخرسانة سابقة الإجهاد والهياكل المعدنية، كما تشمل المتطلبات المعمارية بالإضافة إلى التركيبات والمعدات الكهربائية والميكانيكية والطوبار (Formworks) والسقالات والعزل الحراري والوقاية من الحرائق والتخلص من النفايات وغيرها.

ويبين الجدول رقم (٣ ـ ٤ ـ ٢) القائمة الكاملة للمبادئ التي صدرت حتى الآن، وبعضها قد تم تعديله مؤخراً، وسيتم تعديل بعضها الآخر قريباً. كما تم وضع مسودة أربعة كتيبات عملية لتساعد المهندس على تطبيق المبادئ بسهولة وكفاءة، وهي تشمل المواضيع التالية:

أ ـ الخرسانة العادية والمسلحة.

ب ـ التركيبات الكهربائية في المباني.

ج ـ التدفئة المركزية في المباني.

د ـ التصميم المعماري للمباني.

وقد تم الانتهاء من إعداد الكتيبات الثلاثة الأولى، وما يزال الرابع قيد الإعداد. ومن المتوقع أن تتم طباعة الكتيبات الأربعة وإصدارها في عام ١٩٩٦.

وقد اتخذ مجلس البناء الوطني الأردني مؤخراً قراراً بوضع كتيب لتصميم الهياكل الفولاذية وفق المبدأ الخاص بذلك، ولا يتوقع أن يصدر قبل عام ١٩٩٧. وتقوم الجمعية العلمية الملكية في الأردن بإعداد كتيب حول الهياكل المقاومة للزلازل، ويتوقع أن يتم الانتهاء منه في عام ١٩٩٧.

٢ ـ المواصفات القياسية

أصدرت مديرية المواصفات والمقاييس الأردنية (وزارة الصناعة والتجارة ١٩٩٥) نحو ١٠٠٠ مواصفة قياسية لمواد مختلفة، من بينها أكثر من ٢٠٠ مواصفة قياسية تتعلق مباشرة بمواد البناء.

الجدول رقم (٣ ـ ٤ ـ ٢)

قائمة مبادئ الممارسة الأردنية

الرقم	العنوان	تاريخ الإصدار
١	العموميات	١٩٩٣
٢	الأحمال والقوى	١٩٩٠
٣	استطلاع الموقع	١٩٩٠
٤	القواعد والأساسات والجدران الساندة	١٩٩٢
٥	الخرسانة العادية والمسلحة	١٩٩٣
٦	الخرسانة سابقة الإجهاد	١٩٩٤
٧	الهياكل الفولاذية	١٩٨٨
٨	الطوبار (Formworks)	١٩٩٣
٩	السقالات	١٩٨٨
١٠	البناء والجدران	١٩٩٠
١١	مواد البناء واستعمالاتها في صناعة البناء	١٩٨٨
١٢	متطلبات الفراغ في المباني	١٩٩٣
١٣	العزل الحراري	١٩٩٠
١٤	علم الصوت	١٩٨٨
١٥	الوقاية من الحريق	١٩٩٠
١٦	التهوية الطبيعية	١٩٩٢
١٧	الإنارة الطبيعية	١٩٩٢
١٨	تزويد المباني بالمياه	١٩٨٨
١٩	التصريف الصحي للمباني	١٩٨٨
٢٠	الجمال الحضري	١٩٩٠
٢١	التخلص من النفايات	١٩٨٨
٢٢	السلامة العامة في مواقع المشاريع الإنشائية	١٩٨٨
٢٣	التمديدات الكهربائية وتركيباتها	١٩٨٨
٢٤	الإنارة الداخلية	١٩٨٨
٢٥	التأريض (Earthing)	١٩٨٨
٢٦	الوقاية من الصواعق	١٩٨٨
٢٧	أنظمة الإنذار من الحرائق	١٩٨٨
٢٨	المصاعد	١٩٩٠
٢٩	التدفئة المركزية	١٩٩٠
٣٠	التهوية الميكانيكية وتكييف الهواء	١٩٨٨
٣١	الملاجئ	١٩٩٣
٣٢	متطلبات البناء الخاص بالمعوقين	١٩٩٣

يبين الجدول رقم (٣ ـ ٤ ـ ٣) المواصفات القياسية الأردنية المتوفرة للقطاعات التي لها علاقة بالبناء والطرق.

الجدول رقم (٣ ـ ٤ ـ ٣)

عدد المواصفات القياسية للقطاعات الأساسية في الأردن

الرقم المتسلسل	القطاع الرئيسي	عدد المواصفات المتوفرة
١	القياس، الاختبار والأجهزة	٥٧
٢	الهندسة البيئية وهندسة السلامة	٢٥
٣	تقانة الطاقة	١٣
٤	التقانة الكهربائية	٥٠
٥	الهندسة الميكانيكية	٣٠
٦	هندسة النقل	١٢
٧	الإنشاءات	٦٩
٨	المواد	١٧
٩	علم المعادن	١٩

٣ ـ المواصفات الفنية

أصدرت وزارة الأشغال العامة والإسكان الأردنية أربعة مجلدات بالمواصفات الفنية للمباني والطرق، وتشمل:

ـ **المجلد الأول**: الأعمال المدنية والمعمارية؛

ـ **المجلد الثاني**: الخدمات الميكانيكية للمباني؛

ـ **المجلد الثالث**: الخدمات الكهربائية للمباني.

صدرت هذه المجلدات باللغة العربية في عام ١٩٨٥، واستخدمت على نطاق واسع من قبل المهندسين والمصممين والمقاولين. ولقد تم حديثاً تشكيل لجنة شاملة لمراجعة وتحديث المجلدات الثلاثة المذكورة أعلاه، فقامت اللجنة بالاتصال بالقطاعات المعنية وتسلمت ملاحظات عديدة حول هذه المواصفات من المصممين وغيرهم من المعنيين. كما قامت اللجنة بمراجعة هذه الملاحظات بعناية لأخذها بالاعتبار في الطبعة الجديدة، ومن المتوقع صدورها في نهاية عام ١٩٩٥.

أما المجلد الرابع المعنون **المواصفات الخاصة بإنشاء الطرق والجسور**، فقد صدر في عام ١٩٩١ باللغة الانكليزية. ويعتبر هذا المجلد طبعة مطورة من المجلد الأصلي الذي صدر في عام ١٩٧٤، وهو يحتوي على ثمانية أقسام:

القسم الأول: شروط عامة.

القسم الثاني: الأعمال الترابية.

القسم الثالث: أعمال الفرشيات، طبقة الأساس والطبقة السفلية.
القسم الرابع: تنفيذ الأعمال الاسفلتية.
القسم الخامس: الهياكل الخرسانية والفولاذية.
القسم السادس: الإنارة وإشارات المرور والتركيبات الكهربائية.
القسم السابع: أعمال تنسيق الموقع والري.
القسم الثامن: الأعمال العرضية.

ويتم استخدام هذا المجلد على نطاق واسع من قبل الاستشاريين والمقاولين والوزارات المعنية.

ثالثاً: إصدار مبادئ عمل ومستويات قياسية ومواصفات جديدة

تحتاج عملية إصدار ذلك إلى فترة زمنية طويلة وخبرة متميزة، بالإضافة إلى جهد جماعي، وتختلف العملية من بلد إلى آخر.

هناك طريقتان لهذا الإصدار: الطريقة **الأولى** تعتمد على إجراء بحث علمي وتجارب فحص المواد والمنتجات المحلية، وطرق التصميم، وطرق الممارسة للإنشاء والتركيب. وهذه الطريقة تعكس الخواص الصحيحة للمواد المتاحة وللممارسات المحلية في الإنشاءات. إنها عملية باهظة الكلفة لا يستطيع الفلسطينيون تحملها، كما أنها تحتاج إلى وقت طويل لا يستطيع الفلسطينيون انتظاره.

أما الطريقة **الثانية** فتتبنى ما هو متاح حالياً من المبادئ والمستويات والمواصفات التي تناسب تماماً المتطلبات الفلسطينية. وتعتبر هذه الطريقة أسرع من الطريقة الأولى وأقل كلفة منها. والمبدأ الذي تعتمد عليه هذه الطريقة هو أن يتم تبني واحد أو أكثر من المبادئ وتوابعها الأكثر ملاءمة لتلبية حاجات صناعة الإنشاءات في فلسطين ومتطلباتها ثم يجري تعديلها لتتوافق مع المواد المحلية والممارسات الشائعة وطرق التصميم وأساليب الإنشاء المطبقة على وجه التحديد في فلسطين. ويوصى باستخدام الطريقة الثانية لاعتماد مبادئ ومستويات ومواصفات جديدة لإصدارها من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية.

١ ـ وضع مجموعات مبادئ جديدة باستخدام الطريقة الثانية

لا بد أولاً من تحديد جهة رسمية تكون مسؤولة عن إصدار مجموعات المبادئ، ويمكن أن تناط هذه المسؤولية بوزارة الأشغال العامة أو أي مجلس أو مؤسسة ذات علاقة ضمن ولاية السلطة الوطنية الفلسطينية. ويتعين تشكيل ثلاث لجان على مستويات مختلفة لمتابعة إصدار مجموعات المبادئ الجديدة وهي:

أ ـ مستوى صناع القرار: تشكل لجنة تسمى «اللجنة العليا» يتكون أعضاؤها من ممثلين عن الوزارات والدوائر والمؤسسات التي لها علاقة بصناعة الإنشاءات، ويناط بها

مسؤولية الموافقة على المبادئ الجديدة التي ترفع إليها من قبل اللجان الأدنى درجة. ويجب أن يكون أعضاء هذه اللجنة من درجة وزير أو مدير عام أو رئيس مؤسسة.

ب ـ **مستوى الخبراء**: تشكل لجنة من ممثلين للوزارات والدوائر والمؤسسات والبلديات والشركات الخاصة والمعاهد ذات العلاقة تسمى «اللجنة الفنية»، ويناط بها مسؤولية مراجعة المسودة النهائية لمجموعات المبادئ الجديدة المرفوعة إليها من قبل اللجان الأدنى. ويجب أن يكون أعضاء هذه اللجنة من الخبراء في ميادين عملهم بخبرة لا تقل عن ١٥ عاماً، على أن يكون من بينهم خبراء في اختصاصات مختلفة ذات علاقة.

ج ـ **مستوى الخبرات المحددة**: تشكل لجنة فنية فرعية من الخبراء المتخصصين في ميدان أو فرع محدد ممن لديهم خبرة تتراوح ما بين عشر سنوات إلى خمس عشرة سنة، وتكون هذه اللجنة مسؤولة فنياً عن إعداد مبادئ جديدة. ويقوم بمساعدة اللجنة الفرعية فريق عمل لجمع المعلومات ولكتابة المسودة الأولى.

أ ـ طريقة عمل اللجان

تكون آلية العمل للجان وفريق العمل كما يلي:

(١) يتم تعيين فريق عمل واحد لوضع مسودة مجموعة مبادئ واحدة.

(٢) يقوم فريق العمل بمراجعة مجموعات المبادئ المتوفرة في موضوع معين وتجميع المعلومات اللازمة، ومن ثم كتابة المسودة الأولى لمجموعة المبادئ المطلوبة. وتقدر الفترة الزمنية اللازمة لهذا العمل بنحو ستة أشهر.

(٣) ترفع المسودة الأولى إلى اللجنة الفنية الفرعية التي تقوم بدورها بمراجعتها وإجراء التعديلات الضرورية خلال فترة شهرين. وبعد الانتهاء من التعديلات، يتم تدقيق المسودة لغوياً وترفع كمسودة ثانية إلى اللجنة الفنية.

(٤) تقوم اللجنة الفنية بمراجعة المسودة الثانية وإبداء ملاحظاتها عليها وإجراء أية تعديلات تراها مناسبة. وقد تطلب هذه اللجنة إضافة أو حذف أي بند من مجموعة المبادئ وتعيدها إلى اللجنة الفنية الفرعية لإدخال التعديلات المطلوبة وإعداد المسودة النهائية. ويتطلب هذا الإجراء فترة زمنية بحدود شهرين.

(٥) تقوم اللجنة الفنية بمراجعة المسودة النهائية، وبعد الموافقة عليها ترفعها إلى اللجنة العليا للموافقة النهائية عليها وللجنة العليا في هذه المرحلة أن تصادق على مجموعة المبادئ أو تردها مبينة الأسباب الموجبة لذلك. ويستغرق هذا العمل فترة زمنية بحدود شهر واحد.

ب ـ الخيارات

وهي أربعة كالآتي:

(١) في حالة رفض المسودة النهائية من قبل اللجنة العليا، يجب إعادتها إلى اللجنة الفنية الفرعية من خلال اللجنة الفنية لتنفيذ متطلبات اللجنة العليا، وعندها يجب إعادة

الخطوات من (٣) إلى (٥) المبينة أعلاه.

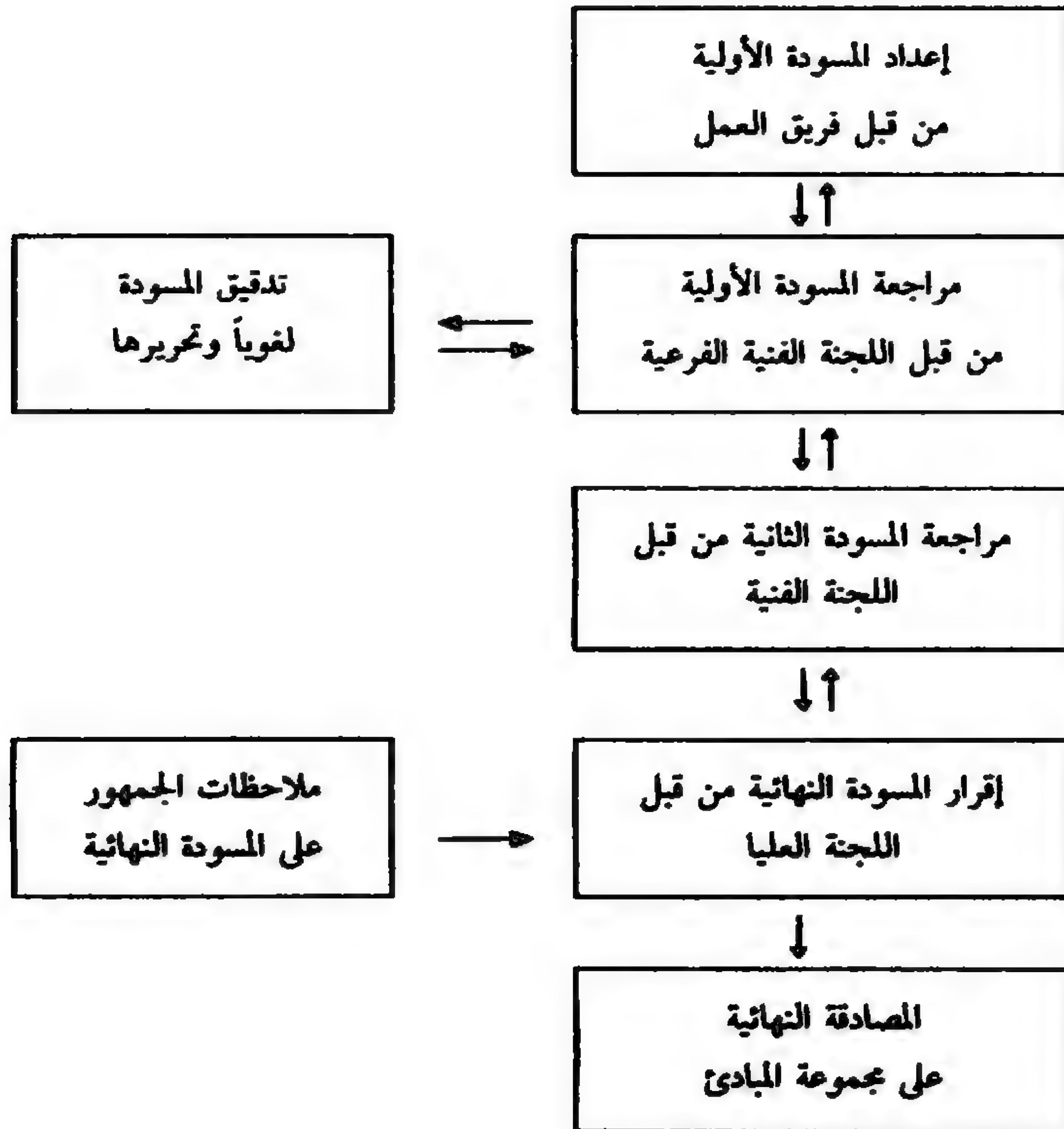
(٢) في حالة الموافقة من قبل اللجنة العليا على المسودة النهائية، يجب نشرها للجمهور والإعلان عنها لمدة ثلاثة أشهر ليتمكن المهندسون والمكاتب الاستشارية والمقاولون والأكاديميون والأفراد الذين لهم علاقة بهذا الموضوع من الاطلاع والتعليق عليها. ويهدف هذا الإجراء إلى توعية الجمهور والحصول على موافقته.

(٣) إذا كانت هناك أية ملاحظات خلال هذه الفترة، تقوم اللجنة الفنية بمراجعتها واتخاذ القرار المناسب بشأنها.

(٤) وفي حالة عدم استلام أية ملاحظات خلال فترة الاعتراض، ترفع مجموعة المبادئ إلى الجهات الرسمية للمصادقة عليها واعتمادها رسمياً.

الشكل رقم (٣ ـ ٤ ـ ١)

طريقة إعداد مسودة مجموعة المبادئ



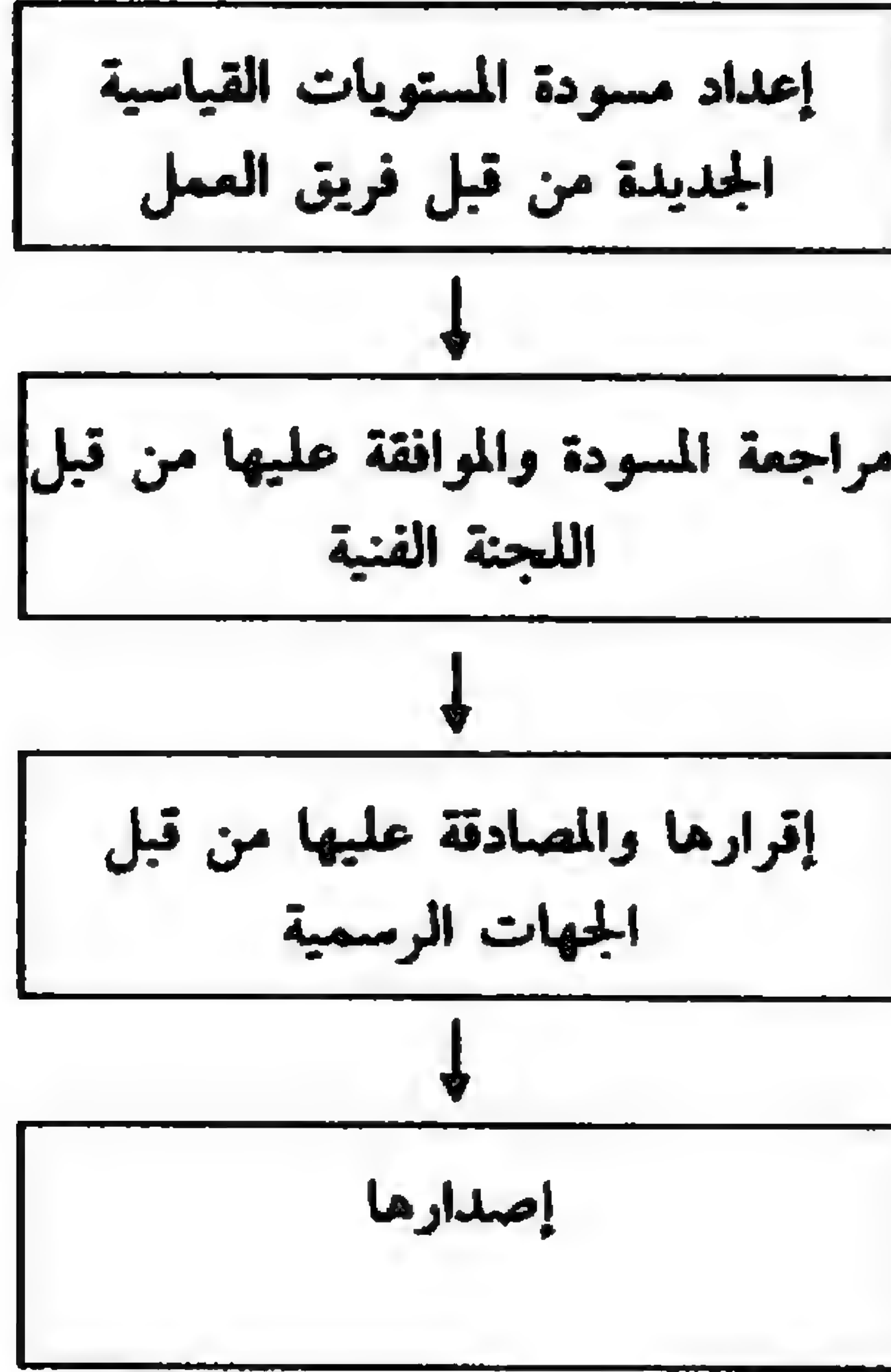
تحتاج عملية الإصدار إلى فترة زمنية تتراوح ما بين ١٥ و١٨ شهراً.

٢ ـ وضع مستويات قياسية جديدة باستخدام الطريقة الثانية

يلخص الشكل رقم (٣ ـ ٤ ـ ٢) أدناه مراحل هذا الإعداد:

الشكل رقم (٣ ـ ٤ ـ ٢)

مراحل إعداد مسودة مجموعة المبادئ



وتحتاج هذه العملية إلى فترة تتراوح ما بين ٣ و٥ أشهر.

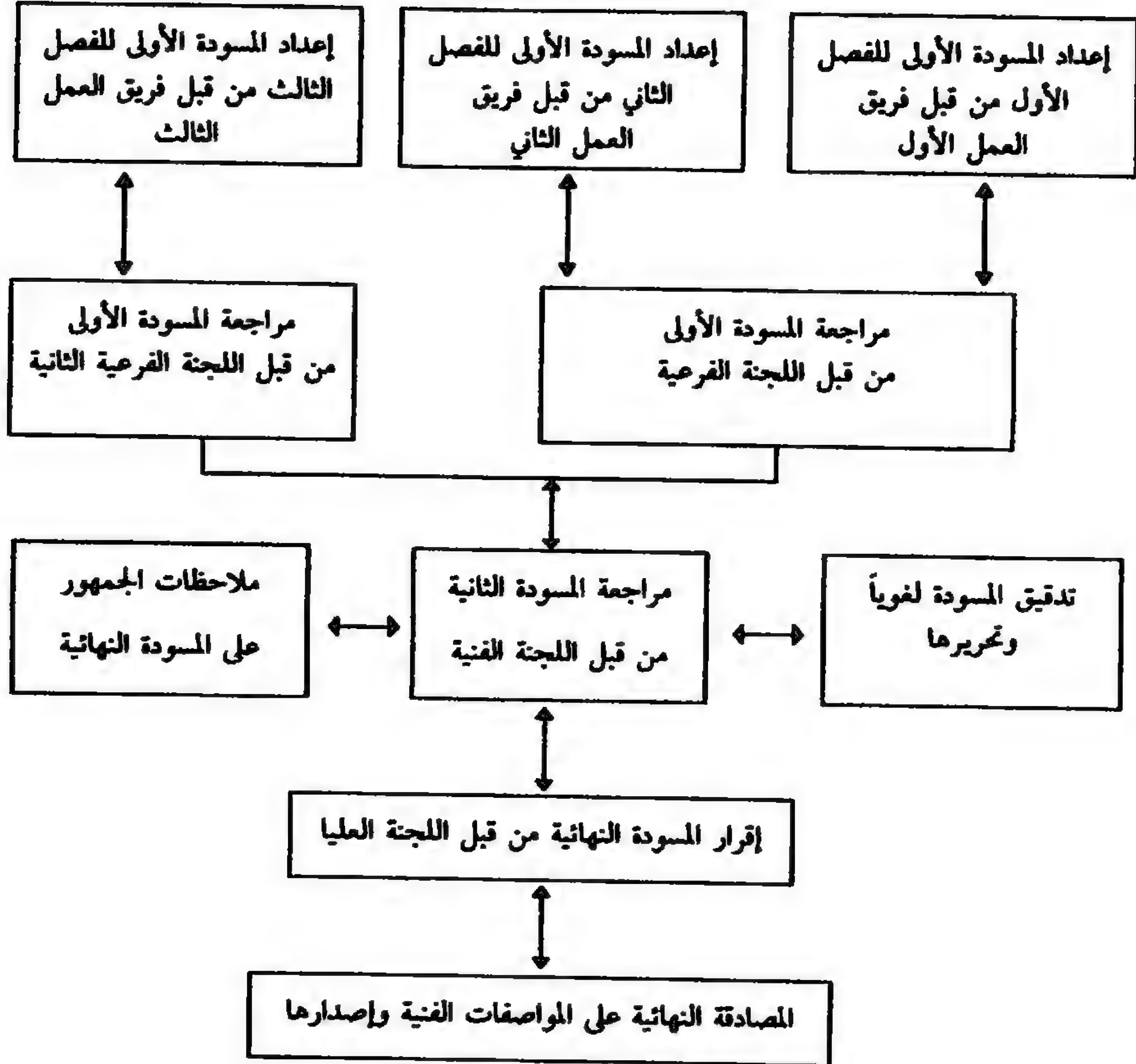
إن وضع هذه المستويات قد يتحقق بشكل أبسط من وضع المبادئ. تشكل عادة لجان فنية لمراجعة المستوى القياسي المعد من فريق العمل والمصادقة عليه. تضم هذه اللجان خبراء في ميدان ذلك الاختصاص، يمثلون المؤسسات الحكومية والجامعات والمكاتب الاستشارية والصناعات ذات العلاقة والمنظمات غير الحكومية المعنية. وبعد تصديق المسودة من قبل اللجنة الفنية ترفع إلى السلطة الرسمية للمصادقة النهائية، ومن ثم يتم إصدارها من قبل الحكومة.

٣ ـ وضع مواصفات فنية جديدة باستخدام الطريقة الثانية

تشبه عملية إصدار المواصفات الفنية الجديدة عملية إصدار مبادئ جديدة، إذ لا بد من وجود جهة رسمية معتمدة لإصدار هذه المواصفات. وقد تكون هذه الجهة هي نفسها في الحالتين. كذلك هناك حاجة لتشكيل لجنة عليا ولجنة فنية وعدة لجان فرعية، بالإضافة إلى عدة فرق عمل.

الشكل رقم (٣ ـ ٤ ـ ٣)

إصدار مسودة المواصفات الفنية الجديدة



يبين الشكل رقم (٣ ـ ٤ ـ ٣) الأسلوب المقترح لإصدار المواصفات الفنية والذي يختلف عن أسلوب إصدار المبادئ بما يلي:

أ ـ يقوم فريق العمل بإعداد فصل واحد أو أكثر من فصول الموضوع المعني، بينما يقوم فريق العمل بإعداد مجموعة المبادئ بأكملها. ويعود السبب في ذلك إلى أن المواصفات الفنية تتناول مواضيع متنوعة لاختصاصات مختلفة.

ب ـ تقوم اللجنة الفنية الفرعية بمراجعة المسودات الواردة من قبل فرق عمل عديدة بدلاً من مراجعة محتوى المواصفات الفنية، كما هو الحال في وضع مسودات المبادئ.

ج ـ تقوم اللجنة الفنية بعد استلامها المسودة النهائية للمواصفات الفنية من اللجان الفنية الفرعية بمراجعتها والموافقة عليها ورفعها إلى اللجنة العليا. كذلك تقوم بتسلم

الملاحظات الواردة من أعضاء اللجان وتدقيقها لغوياً وتحريرها ورفعها إلى اللجنة العليا. وهذا إجراء يختلف عما يتم في إعداد مجموعات المبادئ، وذلك بسبب تعدد المواضيع التي تتطرق إليها المواصفات الفنية. هذا ولأن المبادئ تعنى بالقواعد والأنظمة، فإن إقرارها شبيه بإقرار القوانين والأنظمة الصادرة عن الدولة. إن هذا لا ينطبق على المواصفات الفنية. ويمكن تخفيف بعض المواصفات، أو حتى غض النظر عنها، إذا ورد نص صريح بذلك في وثائق العطاء.

رابعاً: تحديث المبادئ والمستويات القياسية والمواصفات المطبقة حالياً

إن إصدار مجموعة المبادئ وملحقاتها هو عملية ديناميكية مستمرة. فهناك دائماً أساليب ومواد وطرق إنشاء جديدة. ولا يوجد ذلك النوع الدائم من النصوص الخاصة بالمبادئ والمواصفات التي ما إن تكتب حتى يجري استخدامها إلى الأبد من دون إجراء تعديل عليها يأخذ بالاعتبار التطورات والتقنيات الحديثة. وبناءً على ذلك، يجب تطوير هذه النصوص وتحديثها كلما دعت الحاجة، وذلك بإضافة تقنيات مستجدة أو إلغاء طرق الاختبار والإنشاء، وهذا جزء من عملية التطوير الشاملة لصناعة الإنشاءات. ومن المتبع أن تتم إعادة النظر في المبادئ كل خمس سنوات، بينما يتم تحديث المواصفات الفنية كل عشر سنوات. أما المستويات القياسية فيتم تعديلها وتحديثها على فترات كلما دعت الحاجة إلى ذلك لأنها تتعلق بمادة واحدة أو منتج واحد.

ويقوم المصنعون أو مراكز الأبحاث أو المستهلكون في العادة بالمطالبة بتعديل المستويات القياسية، بينما تتم إعادة النظر في المبادئ وتحديثها بناءً على طلب المكاتب الهندسية.

ويقترح في هذا الصدد أن تتم عملية التطوير والتحديث بالأسلوب نفسه المتبع في الإصدار. إن أي تعديل أو حذف أو إضافة ينبغي أن يصدر بشكل ملحق للمبادئ أو المواصفات. أما المستويات القياسية فيجب أن يصدر التعديل بشأنها بشكل نص جديد.

خامساً: استراتيجيات تطبيق المبادئ والمستويات القياسية والمواصفات

من المعلوم أن المسكن يعتبر من الحاجيات الأساسية للإنسان، كما أن تأمين البنية التحتية المناسبة يعتبر من الضروريات اللازمة للتطوير. ويحتاج بناء المسكن المناسب والبنية التحتية اللازمة إلى استثمارات ضخمة. ومن الطبيعي أن يحصل الإنسان على منتجات أو خدمات جيدة مقابل المبلغ الذي يدفعه. ومن أجل ذلك، فلا بد من وضع مجموعة من الأنظمة والقوانين لحماية كل من المستهلك والمنتج على حد سواء، وأن تتم مراقبة الصناعة

للمحافظة على الصحة العامة وحماية المصادر الطبيعية. كما أن مراقبة البناء تؤمن استخدام المواد المحلية بشكل آمن واقتصادي. إن السلطات الوطنية تكون في العادة هي الجهة المسؤولة عن وضع القوانين والأنظمة وتفوض تنفيذها إلى المؤسسات والدوائر المحلية. ولغرض مراقبة البناء، فإن المبادئ والمواصفات هي القوانين والأنظمة الأساسية، ويمكن تنفيذها من دوائر ذات مؤهلات معينة مثل:

- أن يكون لديها فريق متكامل من الخبراء في مجال أنظمة البناء وقوانينه.
- أن تتصف بحسن التنفيذ وصواب الأحكام.
- أن تكون لديها القدرة على معالجة الأمور بسرعة والاستجابة الفورية للقضايا العاجلة.
- أن تستطيع الوصول بسهولة إلى مختبرات معتمدة من أجل فحص المواد المختلفة.

ويتم تطبيق المبادئ والمستويات القياسية من خلال مؤسسات متعددة وبطرق مختلفة، بينما يتم تطبيق المواصفات الفنية من خلال وثائق العطاء وضمن عملية الإنشاء نفسها.

ويجب هنا القول إن تطبيق المبادئ أثناء مرحلة التصميم لا يعني بالضرورة ضمان مبانٍ ذات نوعية جيدة، فلا بد من وجود الإشراف الجيد في الموقع ذاته ومتابعة المراقبة أثناء مرحلة التنفيذ.

سيتم في ما يلي استعراض تطبيق المبادئ والمستويات القياسية والمواصفات كل على حدة.

١ ـ تطبيق مبادئ البناء

تحدد أنظمة البناء مكان مراقبة الأبنية وكيفيتها. فعلى سبيل المثال، ينص قانون البناء الوطني الأردني على ما يلي[٢]:

«على جميع الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والبلديات والمجالس القروية والشركات المساهمة العامة التقيد بمجموعة مبادئ العمل المعتمدة وفقاً لأحكام هذا القانون في أعمال الإعمار التي تقوم بها».

«على المكاتب والشركات الهندسية والمقاولين الإنشائيين التقيد بمبادئ البناء المعتمدة وفقاً لأحكام هذا القانون في أعمال الإعمار التي يقومون بتصميمها أو الإشراف عليها أو تنفيذها، ويتوجب عليها إبلاغ السلطات التنظيمية المختصة بأي مخالفة لذلك عند اكتشافها».

---

(٢) الأردن، وزارة الأشغال العامة والإسكان، قانون البناء الوطني الأردني (عمان: الوزارة، ١٩٩٣).

هذه هي الالتزامات التي ينص عليها القانون، والسؤال هو: كيف يمكن تنفيذ ذلك؟ ومن هي الجهة التي سوف تقوم بالمراقبة؟ يمكن أن تناط مسؤولية المراقبة بواحدة أو أكثر من الجهات التالية:

- الوزارات والدوائر الحكومية، مثل وزارة الأشغال العامة.
- دوائر الحكم المحلي مثل البلديات.
- الجهات المتخصصة من القطاع الخاص مثل المكاتب الاستشارية الهندسية.
- المنظمات غير الحكومية مثل نقابة المهندسين ومؤسسات البحث.

ويوصى هنا في ما يتعلق بفلسطين، أن تقوم الوزارات والدوائر الحكومية المعنية بتولي مسؤولية مراقبة الأبنية في بادئ الأمر، ومن ثم وفي مرحلة لاحقة بعد أن يتم تشكيل دوائر الحكم المحلي واستكمال كوادرها الفنية واكتسابها الخبرة، يمكن نقل هذه المسؤولية إلى البلديات والمجالس المحلية. على أنه لا بد من أن يكون الهدف في نهاية الأمر إنشاء مكاتب هندسية خاصة تكون قادرة على القيام بمراجعة التصاميم والمخططات ووثائق العطاء من أجل إصدار شهادة أو رخصة تبين أن هذه الوثائق تعتبر محققة لشروط أنظمة البناء، إلا أن ذلك يجب ألا يعفي بأي حال من الأحوال المهندس المصمم و/أو المهندس المقيم من مسؤوليته في اتباع أنظمة البناء لضمان سلامته وبقائه وصلاحية خدماته.

هذا ولا يمكن مراقبة جميع الأبنية بشكل فوري، إذ لا بد من استثناءات كالأبنية الصغيرة التي تقل مساحتها عن ١٥٠ متراً مربعاً.

يمكن تلخيص العملية المتكاملة لتطبيق مبادئ البناء على النحو التالي:

- إن التصاميم المعمارية والسياسية والكهروميكانيكية ينبغي أن تجري وفق مبادئ عمل ومواصفات محددة.
- عمل المخططات الهندسية اللازمة بموجب التصاميم الموضوعة.
- إعداد وثائق العطاء والمواصفات الفنية.
- تقديم كل ما ذكر أعلاه من تصاميم ومخططات ووثائق للسلطات المحلية لتدقيقها ومعرفة التزامها بالأنظمة المتعلقة باستعمالات الأراضي والبناء. وإذا تمت الموافقة عليها يتم إصدار شهادة بذلك.
- تعيين فريق من المشرفين أو رئيس مهندسين (مهندس مقيم، مراقب عام، مسّاح . . .الخ) للإشراف على أعمال التنفيذ.
- اختيار مقاول مؤهل ليقوم بأعمال الإنشاء بحسب وثائق العطاء المصادق عليها وتحت إشراف رئيس المهندسين.
- عند إنجاز المقاولة، تقوم لجنة من المهندسين المؤهلين بإصدار شهادة بإكمال العمل بحسب شروط العطاء.

٢ ـ تطبيق المستويات القياسية

يتم إصدار المستويات القياسية وتطبيقها بقانون أو نظام. إن مديرية المواصفات والمقاييس في الأردن هي المسؤولة عن هذا التطبيق، وهي تقوم بإجراء الاختبارات في مختبراتها ما أمكن ذلك، وإلا ففي مختبرات الجمعية العلمية الملكية.

ويمكن إجراء ترتيب مشابه للسلطة الفلسطينية، كما يمكن في هذه المرحلة استخدام المختبرات الموجودة في الجامعات لهذا الغرض. وقد يستفاد من المختبرات الخاصة بعد اعتمادها رسمياً لتقوم بأعمال الاختبارات اللازمة للمواد.

ويقترح أن يتم فحص جميع مواد البناء المستخدمة، سواء كانت منتجة محلياً أو مستوردة من الخارج، للتأكد من مطابقتها للمستويات القياسية المعتمدة. ومن الممكن تحقيق ذلك بالإجراءات التالية:

أ ـ المواد المحلية

(١) يتم فحص عينات عشوائية للتأكد من مطابقتها للمستويات القياسية.

(٢) يتم رفض العينات غير المطابقة لهذه المستويات ويشعر المنتج بالنتائج ويطلب منه تحسين نوعية الإنتاج.

(٣) وفي حالة تكرار عدم المطابقة، على السلطات المعنية اتخاذ الإجراءات كافة المنصوص عليها في القانون لوضع حد لإنتاج مثل هذه المواد.

ب ـ المواد المستوردة

(١) يتم أخذ عينات عشوائية من المواد المستوردة لفحصها للتأكد من مدى مطابقتها للمستويات القياسية.

(٢) إذا كانت النتيجة غير مطابقة، فيتم رفضها وعدم السماح باستيرادها.

إن ما ورد أعلاه هو إجراءات وقائية، أما المراقبة الحقيقية فتتم في الموقع كلما دعت الحاجة إلى ذلك للتحقق من مدى مطابقة المواد المستعملة للمواصفات. ويجب ضبط جودة المواد والمنتجات باستمرار قبل عملية البناء وأثناءها.

٣ ـ تطبيق المواصفات الفنية

تشكل المواصفات الفنية جزءاً مهماً من وثائق العطاء. ويتم تطبيق هذه المواصفات بموجب العقد أثناء عملية الإنشاء من قبل المهندس المقيم. وتعتبر المرجع الأخير لحلّ أي خلاف فني أو اتخاذ أي قرار يتعلق بالمشاكل الفنية التي قد تنشأ خلال مرحلة التنفيذ. وعلى المهندس المنفذ والمهندس المشرف أن يكونا على معرفة جيدة بمحتويات المواصفات الفنية ووسائل تطبيقها.

سادساً: السياسات والتوصيات

١ ـ الأولويات لمتطلبات المبادئ والمستويات القياسية والمواصفات

إن أنظمة البناء لم يجرَ عليها تعديل أو تحديث في المناطق الفلسطينية منذ عام ١٩٦٦. ولتعويض ما فات، فلا بد من بذل الجهد لإعداد حجم كبير من وثائق المبادئ والمستويات القياسية والمواصفات اللازمة خلال فترة زمنية قصيرة. وعليه، لا بد من وضع أولويات لهذا العمل لتوفير الوقت والجهد معاً. وتشمل هذه المتطلبات ما يلي:

أ ـ مبادئ البناء: في ما يلي ما هو مطلوب بحسب تسلسل الأولوية:

(١) ثبات الهيكل وسلامته:

(أ) الخرسانة العادية والمسلحة؛ (ب) الهياكل الفولاذية؛ (ج) الأحمال والقوى؛ (د) استطلاع الموقع.

(٢) الصحة والسلامة العامة:

(أ) السلامة العامة في مواقع البناء؛ (ب) التصريف الصحي؛ (ج) التمديدات الكهربائية وتركيباتها؛ (د) الوقاية من الحريق؛ (هـ) التأريض.

(٣) الحفاظ على الموارد:

(أ) تزويد المياه؛ (ب) العزل الحراري؛ (ج) السخانات الشمسية.

(٤) السلامة من الأخطار الطبيعية:

(أ) تصميم المباني لمقاومة الزلازل؛ (ب) الوقاية من الصواعق.

(٥) الكفاءة والنواحي الاقتصادية:

(أ) الأساسات والجدران الساندة؛ (ب) الطوبار والسقالات؛ (ج) المصاعد.

(٦) حماية البيئة:

(أ) التخلص من النفايات؛ (ب) التهوية الطبيعية؛ (ج) الإنارة الطبيعية؛ (د) الصوتيات.

(٧) وسائل الراحة:

(أ) متطلبات الحيّز؛ (ب) التدفئة المركزية؛ (ج) المتطلبات الخاصة بالمعوقين؛ (د) التهوية الميكانيكية وتكييف الهواء.

(٨) وسائل التمتع:

(أ) جمال المدينة؛ (ب) الإنارة الداخلية.

(٩) أمور أخرى:

(أ) الخرسانة سابقة الإجهاد؛ (ب) الخرسانة سابقة الصب؛ (ج) البناء والجدران؛ (د) الإنذار من الحريق.

ب ـ المستويات القياسية: ما يلي ما هو مطلوب بحسب تسلسل الأولوية:

(١) المواد الأسمنتية:

(أ) الأسمنت: الأسمنت البورتلاندي والأسمنت البوزولاني والأسمنت المقاوم للسلفات والأسمنت الأبيض.

(ب) الخرسانة: طرق أخذ العينات من الخرسانة الطازجة؛ الخرسانة الجاهزة: مضافات الخرسانة، الطوب الخرساني والأطاريف.

(٢) الركام والأحجار الطبيعية:

(أ) الركام: الركام المستعمل في الخرسانة: الركام الخفيف المستعمل في الخرسانة الإنشائية والركام الخفيف المستعمل للعزل الحراري.

(ب) أحجار البناء الطبيعية.

(٣) المعادن:

(أ) الفولاذ: قضبان الفولاذ المستخدم لتسليح الخرسانة الأسمنتية، الفولاذ المستخدم للأغراض الإنشائية، الأسلاك.

(ب) الألمنيوم: الأبواب والشبابيك والواجهات الزجاجية ومقاطع الألمنيوم.

(ج) خزانات المياه.

(٤) مواد البناء:

(أ) البلاط: البلاط الأسمنتي والخزفي والموزاييك (التيرازو) وبلاط الأسقف.

(ب) الطوب (الآجر): الطوب الطيني والطيني المشوي والطوب الرملي الجيري.

(ج) الأنابيب: أنابيب الاسبست الأسمنتية، والأنابيب الخرسانية المسبقة الصب، والأنابيب البلاستيكية والمعدنية، والأنابيب البلاستيكية الحرارية والقطع اللازمة لها.

(د) أخرى: الدهانات، الورنيش، الخشب، الجبس، الرخام والمواد العازلة.

(٥) المواد الاسفلتية:

(أ) خلطات الرصف الاسفلتي الساخنة.

(ب) الاسفلت المستخدم للأسقف.

(٦) التمديدات الكهربائية:

(أ) الكبلات الكهربائية.

(ب) لوازم التركيبات الكهربائية.

إن القائمة المبينة أعلاه تحتوي على مواضيع عامة، وقد تكون هناك حاجة إلى أكثر من مستوى قياسي لكل بند من البنود المذكورة.

ج ـ المواصفات الفنية

هناك حاجة ملحة إلى مواصفات فنية لإنشاء المباني والطرق والجسور. وينبغي أن تشمل هذه المواصفات بشأن المباني ما يلي:

(١) الأعمال المعمارية والمدنية.

(٢) التركيبات الميكانيكية والخدمات.

(٣) التركيبات الكهربائية والخدمات.

أما بالنسبة إلى مواصفات الطرق والجسور، فيجب أن تشمل ما يلي:

(١) الأعمال الترابية.

(٢) الرصفات، أعمال طبقة الأساس والطبقة السفلية (Base & Sub-base).

(٣) القنوات والجسور والهياكل الفوقية.

(٤) أعمال تنسيق الموقع (Landscaping).

(٥) الإنارة وإشارات المرور والتركيبات الكهربائية.

٢ ـ التوصيات

إن بناء ٣٠٠,٠٠٠ وحدة سكنية وإنشاء البنية التحتية اللازمة للمدن الصغيرة والكبيرة في فلسطين لا يمكن أن يتم من دون اعتماد مبادئ البناء والمستويات القياسية والمواصفات الفنية وتطبيقها. وعليه، فإنه يوصى باتخاذ الإجراءات التالية فوراً:

ـ تشكيل مجلس للبناء في فلسطين تكون مهمته البدء بإعداد المبادئ والمستويات القياسية والمواصفات.

ـ اعتماد ما هو موجود منها في الأردن إلى حين وضع مبادئ خاصة بفلسطين.

ـ إناطة مهمة مراقبة البناء بوزارة الإسكان أو وزارة الأشغال العامة في بادئ الأمر وإلى حين تشكيل المجالس المحلية أو البلديات، وعندها يمكن تحويل هذه المسؤولية إليها بسهولة.

ـ البدء ببرنامج تدريبي واسع وشامل حول إعداد مبادئ البناء والمستويات والمواصفات وتطبيقها، بالإضافة إلى برنامج حول فحص مواد البناء. يتعين كذلك تدريس أساليب التصميم ومراقبة الأبنية وضبط الجودة.

المراجع

الأردن، وزارة الأشغال العامة والإسكان. **قانون البناء الوطني الأردني**. عمان: الوزارة، ١٩٩٣.

ـــــ. **المواصفات الفنية العامة للمباني**. عمّان: الوزارة، ١٩٨٥. ٣ مج.

مج ١: **الأعمال المدنية والمعمارية**.

مج ٢: **الخدمات الميكانيكية للمباني**.

مج ٣: **الخدمات الكهربائية للمباني**.

الأردن، وزارة الصناعة والتجارة. **فهرس المواصفات القياسية الأردنية**. عمان: مديرية المواصفات والمقاييس، ١٩٩٥.

اللجنة الثانية الخاصة بتوحيد المواصفات القياسية وكودات البناء. **اتفاقية التعاون في مجال الإسكان والتعمير «الأشغال» بين دول مجلس التعاون العربي**. القاهرة: اللجنة، ١٩٨٩.

Daghestani, Fakhruddin [et al.]. *Building Codes and Specifications for the Arab World.* London: Macmillan Press, 1983.

Jordan, Ministry of Public Works and Housing. *Specifications for Highway and Bridge Construction.* Amman: The Ministry, 1991.

٥ ــ التخطيط لحرية التحرك للمعاقين في فلسطين

رياض تبوني(*)

للإعاقة في فلسطين سببان رئيسيان هما: الزواج من الأقارب، وعدم الاستقرار المدني. السبب الأول ظاهرة شائعة في البلدان العربية كلها، وفي شرائح المجتمع بأسرها، وهي تؤدي إلى أنواع الإعاقة جميعاً. واتخذت الإعاقة الناتجة من الاضطراب المدني بعداً واضحاً بتنامي الانتفاضة الفلسطينية وما رافقها من قمع، مما أدى إلى إعاقات جسمانية، وبشكل خاص بين فئات الأعمار الأصغر سناً.

تبدأ الورقة بمناقشة عامة حول مدى الإعاقة في الضفة الغربية وقطاع غزة، واستعراض عام لأنواع الإعاقة ومدى تكرارها. وقد استُعملت بيانات عن الإعاقة في مخيمات بريج والشاطئ في غزة، والقرى الفلسطينية في منطقة جنين، لإعطاء تعريف عن مدى الإعاقة بين الفلسطينيين.

إن البيئة الخالية من العوائق هي التي توفر سهولة الوصول إلى مكوناتها، ومن ضمن ذلك الأجزاء الداخلية للبنايات ومداخلها والفضاءات الخارجية. وتختلف متطلبات سهولة الوصول طبقاً لنوع الإعاقة. فالأشخاص المقعدون على الكرسي المتحرك لا يتنقلون إلا على أرض مبلطة ذات اتساع يكفي لحركتهم، ويجب أن يكون بإمكانهم الوصول إلى أزرار المصاعد ومقابض الأبواب والمفاتيح الكهربائية.

ويحتاج المكفوفون والمبصرون جزئياً إلى ممرات خالية من العوائق ومعلومات صوتية تكمل المعلومات البصرية المعروضة، بالإضافة إلى أرضيات ذات ملمس خاص وبسطوح مستوية. وبالنسبة إلى الأشخاص المعاقين سمعياً، فمن الضروري الفصل بين حركة السيارات والسابلة، بالإضافة إلى استخدام إشارات واضحة ومضاءة. إن للمقعدين الحق

(*) خبير اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، عمّان.

في الوصول إلى الأماكن العامة، ومن الواجب توفير وسائط نقل مناسبة لهم، كما يجب وضع تصميم خاص لبعض المباني لتسهيل حركتهم.

إن تطبيق المعايير في التخطيط والتصميم يساعد كثيراً في تأمين سهولة الحركة في تصاميم البيئات الجديدة، إلا أن الموضوع الأكثر أهمية هو إعادة تأهيل المباني القائمة للتغلب على ما فيها من العوائق. وهذا يحتاج إلى جهود متضافرة تشترك فيها المنظمات غير الحكومية والمحلية مع تعزيز الوعي العام.

تستعرض الورقة نماذج من التجارب العالمية في كيفية التخطيط لسهولة الحركة في المدن. أما على المستوى الإقليمي، فستتم الإشارة إلى التجربة اللبنانية الحالية في توفير منطقة مركزية لبيروت خالية من العوائق على أن يتم تعميمها على كافة أنحاء لبنان.

وعلى المستوى السياسي، يجب أن يدعم موضوع توفير بيئة خالية من العوائق بواسطة التشريع. ولا تعتبر أية خطة وطنية في هذا الحقل كاملة من دون صياغة أنظمة توجب تطبيق الأقسام الضرورية من معايير حرية التحرك.

تختتم الورقة باقتراح استراتيجيا عن كيفية معالجة هذه الموضوعات في حالة فلسطين. وأخيراً تقدم التوصيات المتعلقة بالمتطلبات الضرورية للبيئة الحضرية.

مقدمة

يتمركز الأسلوب التقليدي لتصميم المباني حول احتياجات الشخص البالغ وقدراته.

إن المعايير التصميمية، مثل ارتفاع الدرجة، وموقع مفاتيح التحكم والمفاتيح الكهربائية ومقاييس الأثاث [قد وضعت لتلائم مقاسات جسدية بعينها هي ليست مقاسات أغلبية السكان]. وقدرات الأشخاص تختلف أيضاً إلى حد كبير، فمثلاً هناك عدد كبير من السكان لا يتمتعون ببصر أو سمع تامّين، ولا يتمكنون من الكلام بوضوح، إلا أن الفروق في قدرات الأشخاص عن المتوسط المفترض واسعة ومتعددة. وقد دعا كيد وكلارك[١] إلى اعتبار الشذوذ عن القاعدة هو الحالة الغالبة للبشر.

إن التخطيط والتصميم المعتمد على تطبيق المعايير السائدة ينتج منه بيئة معيقة في غالب الأحيان. ويعطي الاختلاف في الأدوات المساعدة للمشي التي يمكن للشخص استخدامها فكرة عن اتساع هذا الموضوع، فهناك العصي والعكازات، ومساند المشي، والكراسي المتحركة، بالإضافة إلى حيوانات القيادة. والتصميم للمعاقين يمكن أن ينتج منه بيئة تسهل فيها الحركة لأغلبية الناس.

---

(١) B. J. Kidd and R. Clark, *Outdoor Access for All: A Guide to Designing Accessible Outdoor Recreation Facilities* (Melbourne: Department of Youth, Sport and Recreation, 1982).

إن أحد الأهداف المهمة للتصميم الخاص بسهولة الحركة هو دمج المعوقين في المجتمع وتمكينهم من حياة مثمرة. ولبلوغ ذلك، يجب انتفاع الشخص المعوق من حرية الحركة بين المسكن ومكان العمل والأماكن الترفيهية والخدمات، وإمكانية الوصول إلى المرافق المتاحة لبقية المواطنين. ومن هنا الحاجة إلى التصميم لبيئة خالية من العوائق.

إن كل شخص هو حصيلة ثلاثة مجالات متداخلة وغير قابلة للتجزئة. فالإعاقة الجسدية لشخص ما تترك عقابيلها على حياته العقلية والاجتماعية.

يمكن تقسيم المعاقين بشكل عام إلى صنفين: المعاقون القادرون على المشي، ومستخدمو الكراسي المتحركة. يؤلف التخطيط لكل من هذين الصنفين الأساس في التصميم الخالي من العوائق. وتفهم الإعاقة عامةً كحالة دائمة، إلا أن معظم الناس يعانون الإعاقة في فترة ما من حياتهم. إن كل شخص معرض إلى سبب ما من الأسباب للإعاقة، كالحوادث أو المرض المؤقت أو الشيخوخة. إن التصميم لمستعملي الكراسي المتحركة ولمستعملي الأدوات المساعدة في المشي، والمعاقين بصرياً والمعاقين سمعياً يفيد عادة أصنافاً أخرى، كالمعاقين عقلياً.

أولاً: الإعاقة في فلسطين

ثمة سببان رئيسيان للإعاقة بين الفلسطينيين هما الزواج من الأقارب وعدم الاستقرار المدني. السبب الأول ظاهرة شائعة في البلدان العربية كلها، وفي شرائح المجتمع كله، وتنتج منه أنواع الإعاقة جميعها. اتخذت الإعاقة الناتجة من الاضطراب المدني بُعداً واضحاً مع تفجر الانتفاضة الفلسطينية وما رافقها من قمع، ما أدى إلى إعاقات جسمانية بين فئات الأعمار الأصغر سناً.

وقد بينت وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا) في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٠[٢] أنه في خلال فترة أقل من ثلاث سنوات (من كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٧ إلى تشرين الأول/ اكتوبر ١٩٩٠)، أدى استعمال العيارات النارية والضرب والعيارات المعدنية المطلية بالبلاستيك والعيارات المطاطية والغاز المسيل للدموع وأشكال أخرى من الهجوم إلى ٥٨٠٠٠ إصابة. وكان ثلاثون بالمائة من الضحايا أطفالاً تحت الخامسة عشرة من العمر. ونتيجة لذلك، فإن ١٠ بالمئة من الضحايا عانوا إعاقة دائمة، مع العلم أن عدد المعاقين في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل الانتفاضة هو ٦٠,٠٠٠.

(٢) United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East [UNRWA], report submitted to: The Eighth Inter-Agency Meeting on the United Nations Decade of Disabled Persons, Vienna, 5-7 December 1990.

أظهر مسح لمخيم بريج جرى بين عام ١٩٩١ وعام ١٩٩٣ أن نسبة الإعاقة هي ٤,٥ بالمئة في ١٨٠٠٠ نسمة هم أفراد ٢٢٥٤ أسرة، ويبلغ متوسط حجم العائلة ذات الأشخاص المعوقين ٩ أشخاص و٩٥ عشراً. وفي مخيم الشاطئ وجد أن نسبة الإعاقة هي ٤,٣ بالمئة في ٢٧٧٢٠ نسمة (انظر الجدول رقم (٣ ـ ٥ ـ ١)).

الجدول رقم (٣ ـ ٥ ـ ١)

إحصائية مخيمي بريج والشاطئ

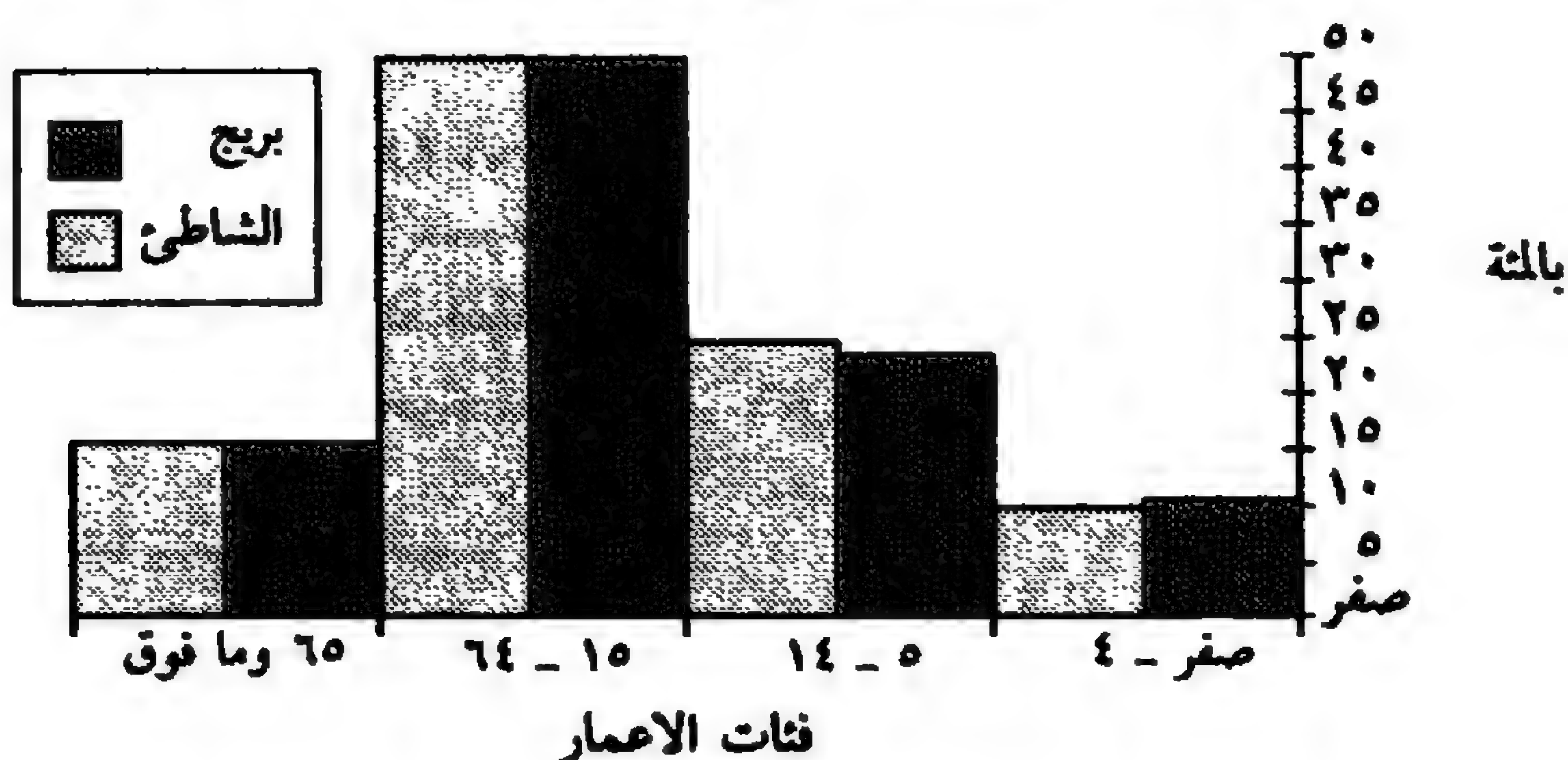
	بريج	الشاطئ
مجموع الأسر	٢٠٣٥	٣٤٦٥
عدد الأسر فيها على الأقل فرد معاق واحد	٦٨٢	٨٦١
عدد الأسر فيها على الأقل فرد معاق واحد (نسبة مئوية)	٢٦	٢٥
مجموع عدد المعاقين	٨٢٠	١١٨٥
مجموع السكان	١٨٠٠٠	٢٧٧٢٠
نسبة الإعاقة المئوية	٤,٥	٤,٣

المصـــدر: Gaza National Committee for Rehabilitation [GNCR] and Diakonia, *Disability and Rehabilitation Needs in the Gaza Strip: A Survey Report on Bureij and Al-Shati' Refugee Camps, Gaza City* (1993).

إن قسم الذكور المعاقين من السكان أعلى من قسم الإناث، إذ يشكل ٥٨ بالمئة من مجموع المعاقين في بريج و ٥٥ بالمئة في الشاطئ. وتعزى النسبة الأعلى من الذكور إلى حقيقة التستر على الإناث المعوّقات في هذا المجتمع. ولهذا فإن استبيانهن أصعب من الذكور المعاقين. ويشير الجدول رقم (٣ ـ ٥ ـ ٢)، إلى نحو ٥٠ بالمئة من السكان المعاقين هم في فئة الأعمار العاملة من ١٥ إلى ٦٤ سنة.

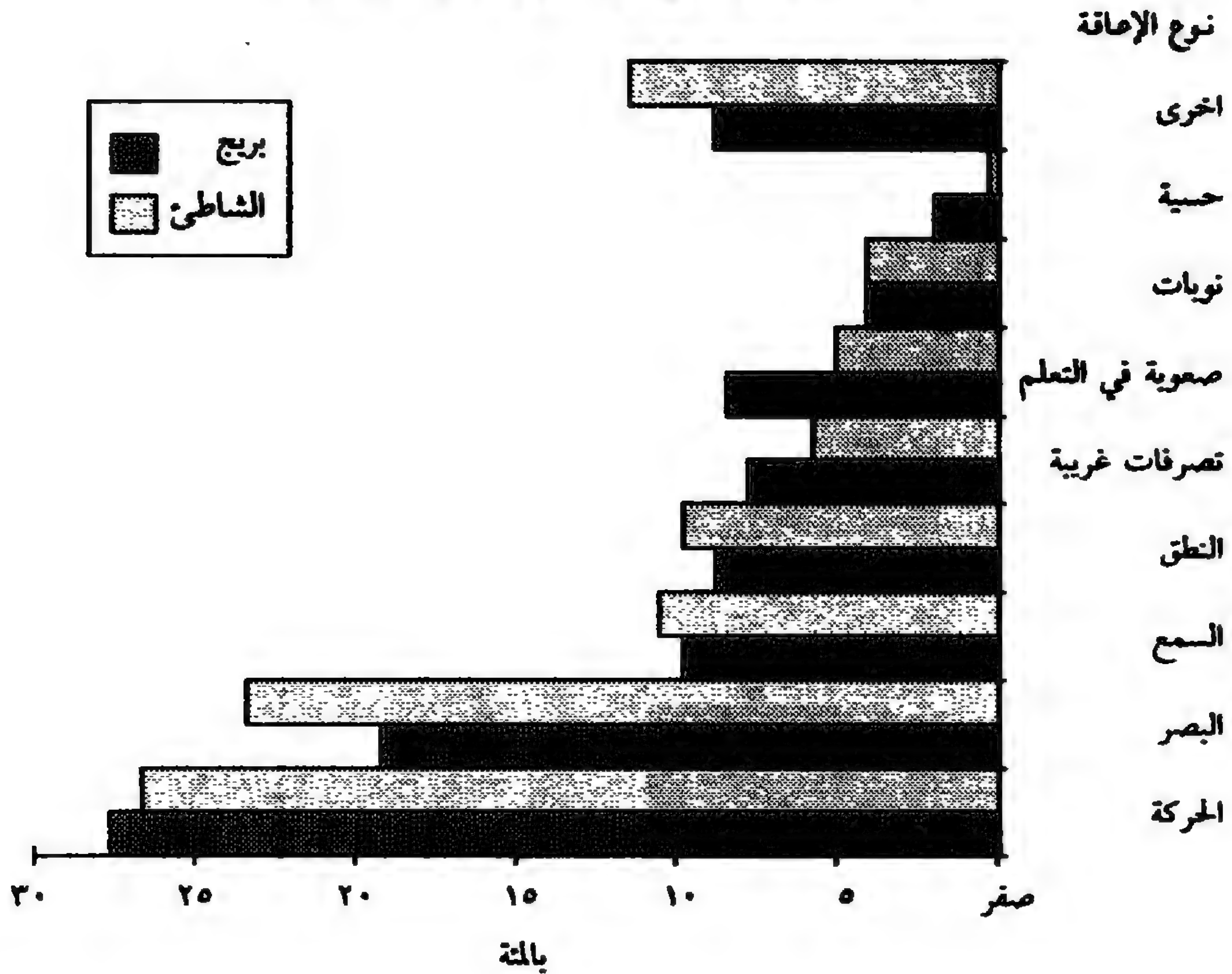
الشكل رقم (٣ ـ ٥ ـ ١)

المعاقون وفق فئات الأعمار في مخيمي بريج والشاطئ



الشكل رقم (٣ ـ ٥ ـ ٢)

الإعاقات وفق النوع في مخيمي بريج والشاطئ



المصدر: المصدر نفسه.

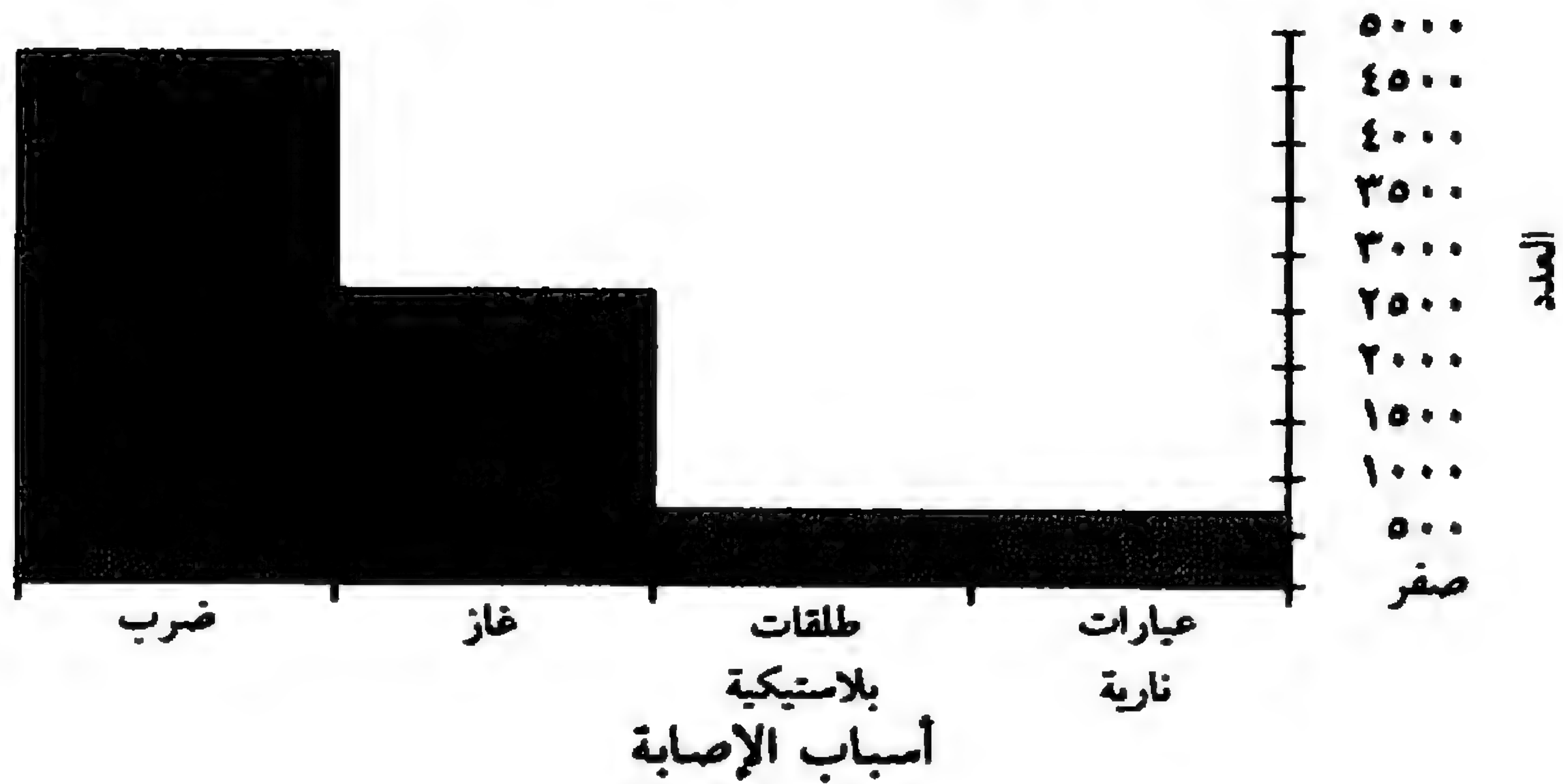
ويتضح من الشكل (٣ ـ ٥ ـ ٢) أن الإعاقة السائدة بين الفلسطينيين في مخيمي بريج والشاطئ هي الإعاقة الحركية تتلوها الإعاقة البصرية. ومن الجدير بالإشارة هنا أن الإعاقات مثل النطق وصعوبة التعلم والتصرفات الغريبة يمكن أن تتداخل لأن الشخص المعاق عقلياً قد يعاني هذه الصفات كلها.

إن أهم سبب للإعاقة بين الشباب هو القمع الوحشي للانتفاضة. ففي دراسة للذين تم الإبلاغ عنهم من جرحى أو مصابين حتى أيلول/سبتمبر ١٩٨٨ وجدت منظمة الأونروا أن الضرب كان السبب الأساسي. ونتيجة للقمع، ازدادت أشكال الإعاقة بشكل ملحوظ. ففي صنف الإعاقة الجسمانية، ازدادت حالات الأطراف الصناعية بنسبة ٧٦ بالمئة[٣].

(٣) انظر: N. Dajani, «Disabled Persons in the West Bank and Gaza Strip,» paper presented at: *Proceedings of the Conference on the Capabilities and Needs of Disabled Persons in the ESCWA Region* (Amman: Economic and Social Commission for Western Asia, 1992).

الشكل رقم (٣ ـ ٥ ـ ٣)

عدد المصابين والجرحى في الانتفاضة حتى أيلول/ سبتمبر ١٩٨٨



الشكل رقم (٣ ـ ٥ ـ ٤)

الزيادات في حالات الإعاقة في الانتفاضة



جاء في مسح الاثني والعشرين قرية في منطقة جنين، أجري في نهاية سنة ١٩٩٢ ونشر من قبل المنظمة الاقليمية الشمالية لإعادة التأهيل(٤)، أن ٨٩٣ شخصاً معاقاً يعيشون في ٨٦٤ أسرة. هذا وألفت نسبة المعاقين ١,٩ بالمئة من السكان المشمولين بالمسح.

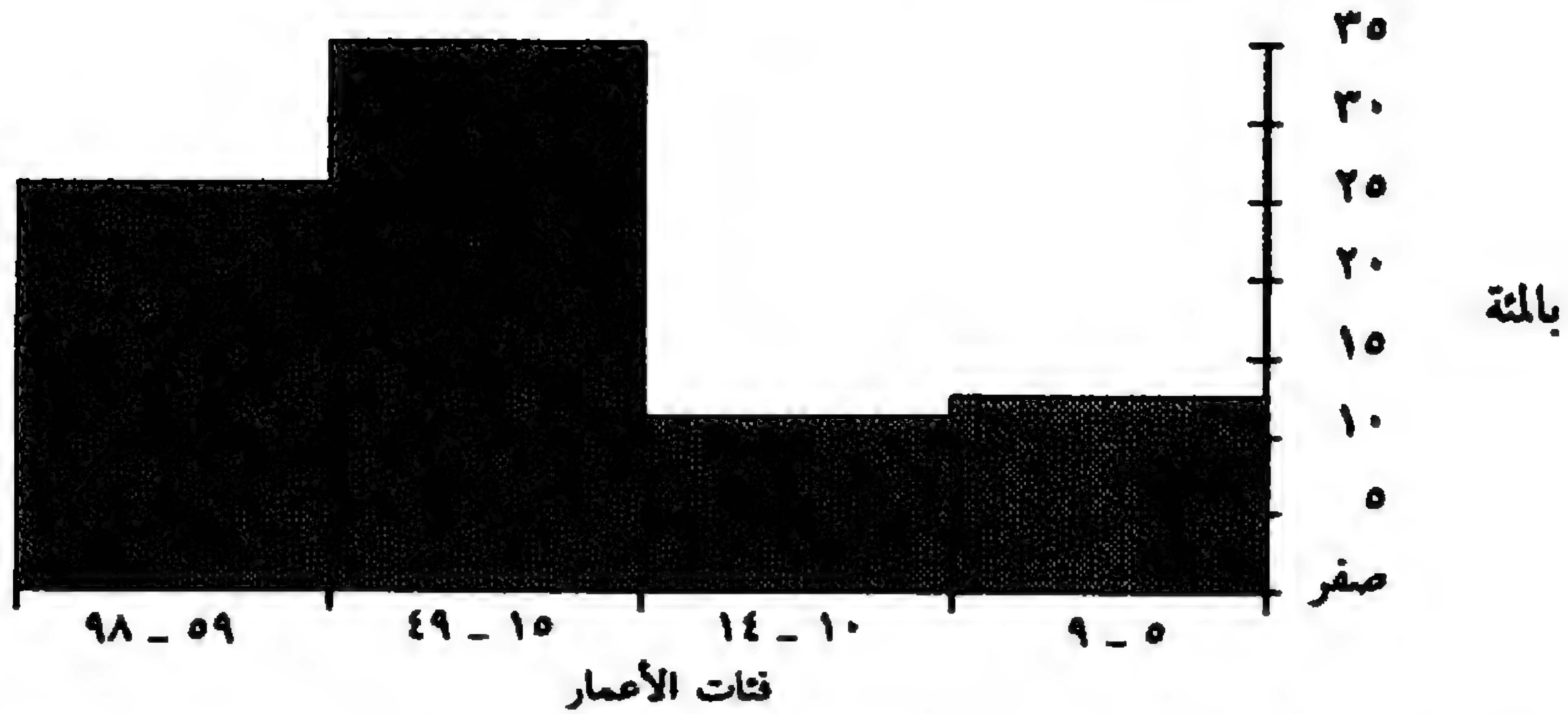
وكان لاثني عشر بالمئة من الأسر المشمولة بالمسح شخص معاق واحد أو أكثر. كما وجد أن أكبر نسبة من الأشخاص المعاقين في أية جماعة هي ٣,٩ بالمئة. وتم تسجيل نسبة أعلى من المعاقين من الذكور في مخيمات بريج والشاطئ، حيث شكلوا ٦٠ بالمئة من

(٤) Northern Regional Committee for Rehabilitation, *A Study of 22 Palestinian Villages in the Jenin District with Special Reference to the Needs of Persons with Disabilities* ([n. p.: The Committee], 1994).

مجموع المعاقين. أما بالنسبة إلى فئة الأعمار، فقد وجد أن ٣٥ بالمئة من المعاقين هم بين ١٥ و٤٩ سنة من العمر (انظر الشكل رقم (٣ ـ ٥ ـ ٥)).

الشكل رقم (٣ ـ ٥ ـ ٥)

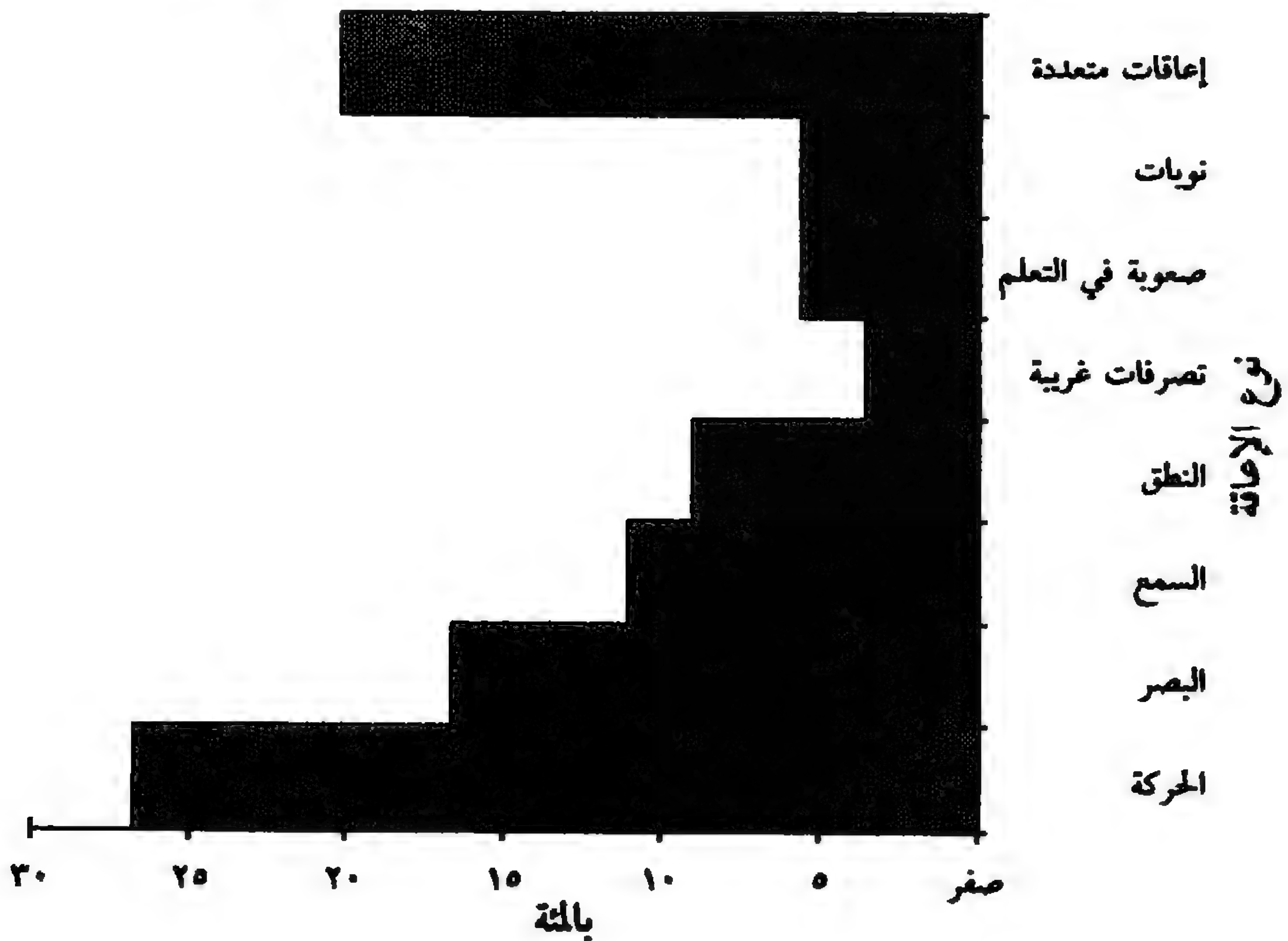
المعاقون وفق مجاميع الأعمار في منطقة جنين (لاثنتين وعشرين قرية)



وأكد المسح أيضاً نتائج دراسة مخيمي بريج والشاطئ أن أعلى نسبة من نوع الإعاقة تعود إلى الحركة، حيث وصلت إلى ٢٧ بالمئة من المجموع، تليها الإصابة بعدة إعاقات وكانت ٢٠ بالمئة، فالبصر وكانت ١٧ بالمئة. (انظر الشكل رقم (٣ ـ ٥ ـ ٦)).

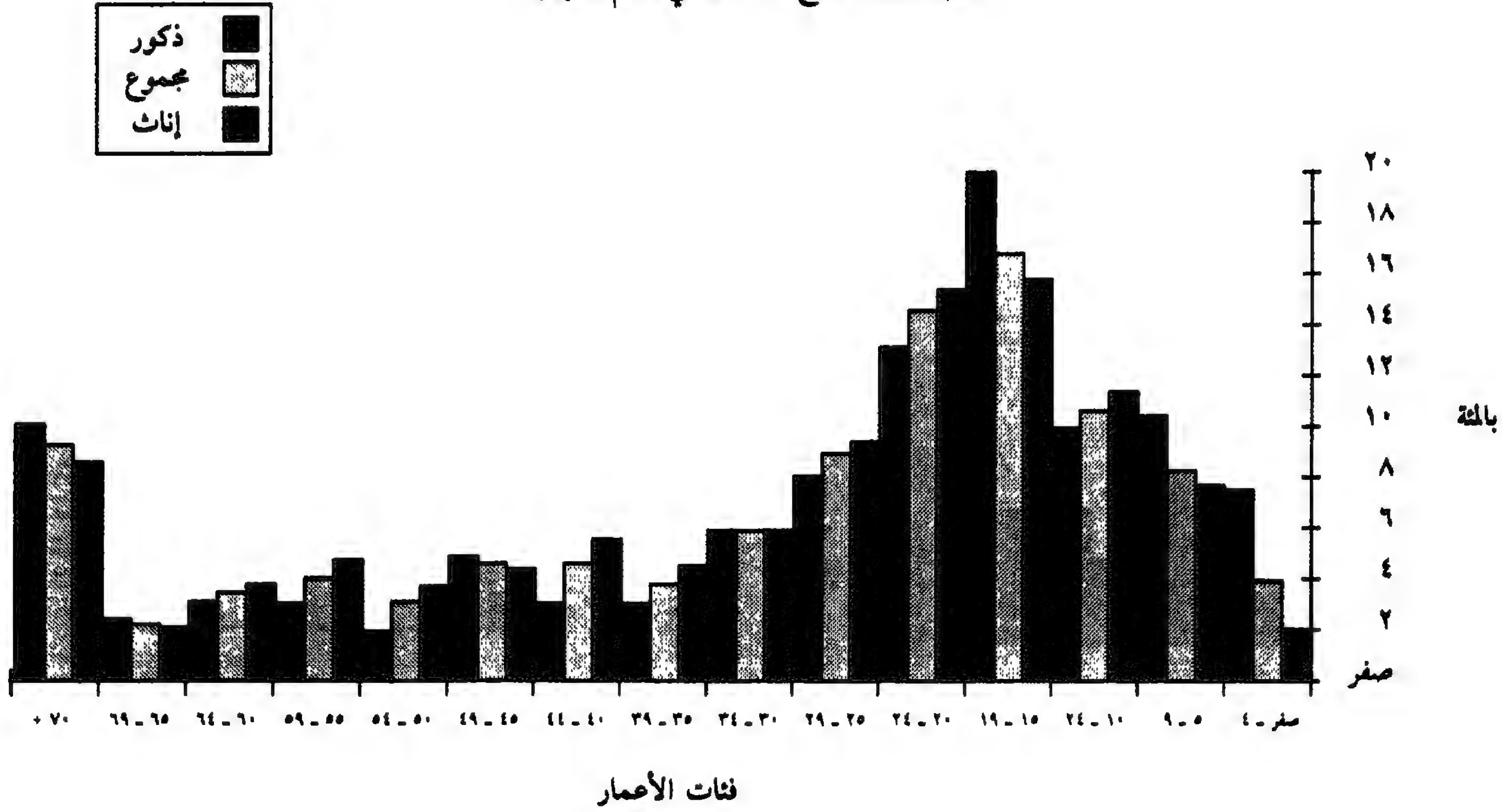
الشكل رقم (٣ ـ ٥ ـ ٦)

الإعاقات وفق النوع في منطقة جنين (لاثنتين وعشرين قرية)



الشكل رقم (٣ ـ ٥ ـ ٧)

المعاقون وفق مجاميع الأعمار في مخيم اليرموك



وجدت الدراسات التي أجرتها الدائرة الاقتصادية لمنظمة التحرير الفلسطينية(٥) لمخيم اليرموك في سوريا أن الشباب بين ١٥ و١٩ سنة من العمر يشكلون أكبر نسبة بين المعاقين. وهذا يمكن أن يعزى ذلك إلى أن هذه الفئة هي أكثر مجموعة ظهوراً للعيان بالمقارنة بفئات أعمار أخرى، إذ تميل إلى إخفاء الإعاقة (انظر الشكل رقم (٣ ـ ٥ ـ ٧)).

صنفت الدراسة نفسها المعاقين إلى: المكفوفين الصم البكم، الفاقدين لطرف علوي، الفاقدين لطرفين علويين، الفاقدين لطرف سفلي، الفاقدين لطرفين سفليين، المشلولين والمعاقين عقلياً. جاء الشلل بأكبر نسبة من الإعاقات في هذه المجموعة، تليه الإعاقة العقلية، أما المكفوفون والصم البكم فكانت نسبة كل فئة منهما أقل من ١٠ بالمئة.

وذكرت تقديرات أعدتها جياكامان وآخرون(٦) أن نحو ٤٠ بالمئة من إصابات الانتفاضة في الاقليم الداخلي خلال ١٩٨٨ ـ ١٩٨٩ أحدثت إعاقة دائمة. وكان ٩٢ بالمئة من المصابين من الذكور المراهقين الشباب والبالغين، و٦٩ بالمئة كانوا بين ١٥ و٢٤ سنة من العمر.

وقدرت إعاقات السمع والنطق بنسبة ٢٥ بالمئة من مجموع الإعاقات. ومنذ عام ١٩٨٧ بلغ ما يقرب من ١٠٠٠ شاب فلسطيني سنوياً حالة الحاجة الدائمية أو شبه الدائمية لخدمات إعادة التأهيل. ويذكر الكاتب نفسه احصائية متحفظة مبنية على أساس أن معدل الإعاقة هو ٢ إلى ٣ بالمئة في المجتمع برمته، فيستنتج أن ٣٠,٠٠٠ إلى ٣٧,٠٠٠ شخص في الضفة الغربية و١٦,٠٠٠ إلى ٢٥,٠٠٠ شخص في قطاع غزة هم بحاجة إلى خدمات تأهيلية، وربما مدى الحياة.

ونظراً إلى عدم توفر إحصاءات شاملة تغطي كل مساحة الضفة الغربية وقطاع غزة، تقدم عادة بعض الافتراضات. تفترض دياكونيا(٧) أن عدد المعاقين هو ٣ بالمئة من مجموع السكان، وأن ٣٠ إلى ٣٥ بالمئة من هؤلاء لديهم إعاقات جسمانية. فلو فرضنا أن مجموع السكان يبلغ مليوني نسمة، يكون عدد المعاقين ٦٠,٠٠٠ شخص منهم ٢٠,٠٠٠ شخص معاق جسمانياً.

ثانياً: خيارات: أمثلة عالمية عن سهولة التحرك

١ ـ الولايات المتحدة الأمريكية

أصبح التشريع المسمى بالأمريكان المصابين بإعاقات قانوناً في سنة ١٩٩٠. وهو

(٥) Palestine Liberation Organization [PLO], Central Bureau of Statistics, Economics Department, *Palestinian Statistical Abstract* (Damascus: PLO, 1984-1985).

(٦) Rita Giacaman [et al.], *The State of Palestine* (Ramallah: Centre for Engineering and Planning, 1994).

(٧) Diakonia, *Verbal Communication* (Jerusalem: [n. pb.], 1995).

«يمنع التمييز على أساس الإعاقة في مجال التشغيل وخدمات الحكومة المركزية والمحلية والنقل الذي يقوم به القطاع الخاص والعام، وأماكن السكن العامة [كالفنادق] والمرافق التجارية، وخدمات الهاتف العامة». إن التعريف الذي تبناه هذا القانون واسع إلى درجة شمل بها مكونات القطاع الخاص كلها بالقانون. وتحتوي إجراءات القانون ذات العلاقة على «المتطلبات والمقاييس التي تحكم الإنشاءات الجديدة والتحويرات في المرافق التجارية وأماكن السكن العامة». أما بالنسبة إلى البنايات المشيدة، فإن الإجراءات تقضي بإزالة العوائق من أماكن السكن العامة، عندما يكون ذلك «سهل المنال». ومن واجب أماكن السكن العامة إزالة مثل هذه العوائق، كما جاء في القانون المذكور.

٢ ـ هولندا

كانت دول شمال أوروبا رائدة في مجال الإعاقة، وهناك العديد من الدروس التي يمكن تعلمها من تجربتها. فبدعم من قسم النقل والأشغال العامة الهولندية، أعدت مدينة غودا (Gouda) تقريراً في عام ١٩٨٢ بعنوان «مخطط أساسي للأشخاص المصابين بإعاقة».

وكان أحد أهداف التقرير تبيان الطرق لإزالة العوائق في مساحات الحركة المفتوحة وطرق زيادة الانتقال الآمن إلى المجالس المحلية المختلفة في هولندا، على أن يتم التخطيط لتنفيذ المشروع على ثلاث مراحل تشمل مركز المدينة والمناطق وخارجها.

تم في البداية تعيين الطرق الأكثر استعمالاً في المدينة، ثم حورت بعدئذ لتلبية الاحتياجات الفورية للمعوقين، مع الأخذ بنظر الاعتبار توفير حرية التحرك التامة للجميع في ما بعد. ثم جرى تقييم هذه الإجراءات بمراقبة حركة المعاقين ورد فعل الجمهور على هذه التحويرات. وقد قسمت الخطة المعاقين إلى أربعة مجاميع مستهدفة وحددت التدابير الضرورية لكل منها (انظر الشكل رقم (٣ ـ ٥ ـ ٨) والجدول رقم (٣ ـ ٥ ـ ٢)).

الشكل رقم (٣ ـ ٥ ـ ٨)

مشروع نموذجي عالمي لتأمين سهولة التحرك



الجدول رقم (٣ ـ ٥ ـ ٢)

المطلوب توفيره للمجاميع المستهدفة، غودا، هولندا

المطلوب توفيره	للمكفوفين	للمبصرين جزئياً	لمستعملي الكراسي المتحركة	للأشخاص ذوي القدرة المحدودة على المشي
استحداث مسار خالٍ من العوائق	✓	✓	✓	✓
استحداث أماكن للاستراحة				✓
استحداث خطوط إرشادية	✓	✓		
تأشير نقاط العوائق والعبور	✓	✓		
استحداث مواقف سيارات خاصة بالهدف المطلوب			✓	✓
استحداث أرصفة منخفضة وخالية من الدرجات في أماكن نقاط العبور			✓	✓
استحداث أرصفة منخفضة وخالية من المشاة على جانبي جزر الشوارع			✓	✓
تقصير مسافات العبور على الطرق	✓	✓	✓	✓
التمكين من وصول أسهل للأزرار الكابسة لإشارات المرور الضوئية			✓	
توفير إشارات صوتية للدلالة على اللون الأخضر والأحمر في الإشارات الضوئية	✓	✓		
زيادة زمن مرحلة الضوء الأخضر في الإشارات الضوئية	✓	✓	✓	✓
تحوير المنحدرات (انحدار أقل)			✓	✓
تحوير شكل الدرابزين	✓	✓		✓

٣ ـ الدانمارك

أشار تبوني[٨] إلى مشروع نموذجي آخر نفذ في مدينة فريدريشيا (Fredericia) في الدانمارك، والتي يبلغ عدد سكانها ٤٦٠٠٠ نسمة. وقد اختيرت كنتيجة لمسابقة بين ١٦ مدينة، وتم تشكيل خمسة مجاميع أساسية، يضم كل منها ممثلاً للمجموعة المستهدفة، وجرى تنسيق أعمالها من قبل لجنة توجيهية.

(٨) Riadh R. Tappuni, «Access for the Disabled in the Urban Environment,» paper presented at: *Proceedings of the Conference on the Capabilities and Needs of Disabled Persons in the ESCWA Region.*

عكس تكوين تلك المجاميع النواحي المختلفة لحرية التحرك في البيئة الحضرية. وضم المشروع سمتين رئيسيتين: طريق المشاة الخالي من العوائق، وطريق خاص للباص يستخدم من قبل الجميع، من ضمنهم المعاقون والكهول والأطفال والأمهات اللاتي يدفعن عربات الأطفال. وقد اختير طريق الباص ليخدم محطات النقل الرئيسية وأبنية الخدمات العامة والمتنزهات والمستشفيات والمباني الخاصة بالكهول والمعاقين، بالإضافة إلى توفير اتصالات بطرق المشاة الخالية من العوائق.

٤ ـ لبنان

إن إحدى أهم التجارب المعاصرة في إعادة الإعمار لما خربته الحرب في المنطقة العربية تجري حالياً في لبنان. ونظراً إلى الأهمية الخاصة لإعادة بناء العاصمة بيروت، فقد شكلت شركة خاصة لهذا الغرض. وقد أشار تبوني[٩] إلى الجهود المشتركة بين الإسكوا وشركة سوليدير.

بعد الاجتماعات بين ممثلين من منظمات غير حكومية مهتمة بالإعاقة وممثلين رسميين من وزراء الشؤون الاجتماعية وبعض أعضاء المجلس الوطني للإعاقة، وضعت خطة وطنية للإعاقة دعت إلى اتباع نهج ذي مسارين.

يهدف المسار **الأول** إلى التأثير في تنمية وإعمار منطقة مركز بيروت من خلال تطبيق معايير معتمدة وتوصيات معينة مع إجراءات مراجعة مناسبة. ويهدف المسار **الثاني** إلى توفير حرية التحرك على المستوى الوطني من خلال تطوير المعايير والأنظمة وتنفيذها.

إن تطبيق المسار الأول، كما يتصور واضعوه، سيجعل من منطقة مركز بيروت حالة نموذجية جيدة على المستويين الوطني والإقليمي. وتشمل عملية إعادة بناء منطقة مركز بيروت ترميم البنايات القديمة، وتشييد أبنية جديدة. هذا وقد صدر من قبل سوليدير والاسكوا كتيب عام ١٩٩٥، والذي يهدف إلى إرشاد المشاركين في عملية إعادة البناء حول كيفية توفير بيئة خالية من العوائق.

يقسم هذا الكتيب الموضوع إلى أربعة أقسام: اعتبارات التصميم الحضري، اعتبارات التصميم المعماري، أصناف الأبنية، ومستلزمات الطوارئ والوقاية من الحريق. كما وضعت أيضاً «قوائم تدقيق التنفيذ» لتسهل آلية تشخيص عناصر الإعاقات واقتراح الحلول (انظر العينة، الجدول رقم (٣ ـ ٥ ـ ٣)).

---

(٩) Riadh R. Tappuni, «Accessibility for the Disabled in the Beirut Central District,» (Report Prepared for the Lebanese Company for the Development and Reconstruction of Beirut Central District (SOLIDERE) and the Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), Amman, January 1994).

الجدول رقم (٣ ـ ٥ ـ ٣)

عينة من قوائم تدقيق التنفيذ: إشارات وعلامات

نعم	كلا	أسئلة	حلول ممكنة
		هل أن فضاءات حرية التحرك يرمز إليها بالرمز العالمي لحرية التحرك؟	تأشير الفضاءات التي يمكن الوصول إليها بعلامات عالمية لحرية التحرك.
		هل توجد علامات توجيهية تشير إلى مواقع الخدمات الخالية من العوائق؟	تزويد علامات توجيهية.
		هل الخرائط وألواح المعلومات والعلامات الجدارية مثبتة على ارتفاع بين ٩٠ سم إلى ١,٨٠ متر؟	تغير ارتفاع العلامات الاستعلامية المثبتة بارتفاع عالٍ جداً أو واطئ جداً.
		هل العلامات واضحة، بسيطة وسهلة القراءة؟	تلوين النصوص المحفورة. تبديل العلامات.
		هل أن لون العلامات سهل التبين؟	استعمال الألوان المتناقضة.
		هل صنعت سطوح العلامات لتمنع الوهج؟	توفير سطوح غير لماعة.
		هل يتوفر نص منحوت بارز خاص بالمكفوفين على طريقة بريل بجانب إشارات المعلومات؟	إضافة نص منحوت بارز أو خاص بالمكفوفين (على طريقة بريل).
		هل يتناسب حجم الحروف مع بعد مسافة القراءة؟	تغير حجم الحروف.

ويرد في الكتيب أيضاً جداول بالمشاكل وإجراءات معالجتها بالنسبة إلى فئات المعاقين الرئيسية.

(انظر الجدول رقم (٣ ـ ٥ ـ ٤)).

الجدول رقم (٣ ـ ٥ ـ ٤)

عينة من جداول المشاكل وإجراءات معالجتها:

مستعملو الكراسي المتحركة

المشكلة	الإجراء	المرجع في فصل:
معالجة الفروق في المستويات بين الطريق والرصيف	بناء منحدرات بحافة الأرصفة	منحدرات الأرصفة (حافات الطرق)
التوصيل بين ارتفاعات مختلفة كثيراً والتي تعالج عادة بواسطة السلالم	توفير منحدرات أو مصاعد واسعة	منحدرات، مصاعد
المناورة في الفضاءات الضيقة	توفير مسارات وفضاءات عريضة	أثاث الشوارع، طرق المشاة، مواقف السيارات، ردهات المداخل، الممرات، المرافق الصحية
المرور خلال فتحات الأبواب الضيقة ومعالجة العتبات العالية	توفير فتحات الأبواب بعرض وافٍ من دون عتبات أو بعتبات واطئة	الأبواب
الوصول إلى أجهزة التحكم والأشياء العالية	توفير أجهزة تحكم واطئة	ارتفاعات بنود مختارة
المناورة في المرافق الصحية	تثبيت قضبان المسك، حوض الاستحمام ومقاعد الدش	المرافق الصحية

واستناداً إلى الخبرة المكتسبة من تطبيق مثل هذه الكتيبات، يتعين تشريع القوانين لضمان حرية التحرك للمعاقين في لبنان عامة.

ثالثاً: التوصيات

١ ـ استراتيجيا وطنية من أجل فلسطين

إن الاندفاع الحالي باتجاه إعادة الإعمار وبناء المؤسسات في فلسطين يمثل فرصة سانحة يجب استغلالها لتنظيم بيئة خالية من العوائق.

ويمكن تأمين حرية التحرك بشكل شامل إذا تمت معالجة مكونات البيئة الحضرية كلها، ومن ضمنها مواقف ومقتربات السيارات، وممرات المشاة، ومقتربات مداخل المباني، ومداخل المباني ودواخلها.

يحتاج كل بناء جديد إلى الالتزام بمعايير حرية التحرك، وسيكون إنجاز ذلك خلال البناء اقتصادياً أكثر مما لو تتخذ الإجراءات التصحيحية في ما بعد.

لعل الأسلوب العملي هو تبني معايير حرية التحرك والتي استنبطت للتنفيذ في أجزاء أخرى من المنطقة، مثل الحالة اللبنانية التي تم وصفها سابقاً. إن القوانين بصورة عامة، وأنظمة البناء بصورة خاصة، ينبغي أن تتضمن فصولاً ثابتة وواضحة لتنفيذ بيئة خالية من العوائق في كل بناء جديد.

كما يجب أيضاً توفير حد أدنى من عدد الغرف التي تسمح بحرية التحرك في الفنادق، وكذلك في الشقق في البنايات السكنية.

ويجب ألا تقتصر الجهود على الإنشاءات الجديدة فقط، بل ينبغي أن تنصب أيضاً على تحوير الكم الكبير من الأبنية القائمة.

ومن المهم تعزيز الوعي العام بقضية حرية التحرك، كما يجب عدم غض النظر عن الدور الفعال الذي تلعبه السلطات المحلية والمنظمات غير الحكومية، خصوصاً في تعبئة المجتمع.

ويمكن أن يدعم تمويل التحويرات بمنح خاصة أو قروض سهلة الشروط.

٢ ـ متطلبات البيئة المشيدة

من المهم الاعتراف بحق الشخص المعاق في استعمال المرافق المتاحة للجمهور والتمتع بها. ويمكن اعتبار النقاط التالية من أهم ما يجب أن يؤخذ بنظر الاعتبار في البيئة المشيدة[١٠].

أ ـ مستعملو الكراسي المتحركة

- طرق وسطوح مستوية من دون تغيير في مستوى الارتفاع.
- مداخل لوسائط النقل خالية من الدرجات.
- توفير فضاءات وافية في مساحات الحركة.
- وضع الأجهزة ومفاتيح التحكم ومقابض الأبواب... الخ، في متناول يد مستعملي الكراسي المتحركة.

ب ـ الأشخاص المعاقون بصرياً

- يجب أن تكون مساحات المشاة مفتوحة وخالية من العوائق المتوقعة.

---

(١٠) المصدر نفسه.

- يجب عرض العلامات بصورة واضحة وبإضاءة كافية وبارتفاع مناسب.

- يجب أن تكون المعلومات المنظورة، كالعلامات والنصوص، مسندة بمعلومات مسموعة.

- يجب أن تكون السطوح مستوية على أن تكون علامات الاتجاه ذات ملمس.

ج ـ الإعاقات السمعية

- الفصل بين حركة السيارات والمشاة.

- استعمال العلامات السمعية والبصرية.

- تركيب نظم مكبرات صوت خاصة (Tele-Loop) في أماكن التجمعات العامة.

- استعمال إضاءة مناسبة.

د ـ المعاقون عقلياً

- مبلطات مستوية (طرق، شوارع... الخ).

- تعليمات الاتجاه التي تكون سهلة الإدراك مع نصوص قصيرة ورموز بسيطة... الخ.

٦ ـ القوانين والمقاييس والأنظمة في فلسطين

محمد زيارة ـ رفعت رستم(*)
ماجد البياع(**) ـ أحمد عامر(***)

خلاصة

تحدد هذه الورقة مبادئ الممارسة والمقاييس والأنظمة المستخدمة في فلسطين، والعلاقات بينها مع التركيز على تلك المتعلقة بالإعمار الريفي والحضري. كذلك تمت مراجعة الممارسات الحالية المتبعة في صناعة البناء، وبخاصة تلك المتعلقة بمواد البناء والخرسانة الإنشائية.

وجرى البحث بالتفصيل في حالتي دراسة: **الأولى** متعلقة بالأنظمة المعمول بها من قبل البلديات بشأن رخص البناء القليل الارتفاع. أما **الثانية** فهي تتعلق برخص البناء العالي متعدد الطوابق بإشراف وزارة الإسكان. وجرى البحث في الخيارات والتوصيات لوضع طريقة منهجية، وكذلك في المعايير اللازمة لتبني المبادئ والمقاييس والأنظمة المطبقة في البلدان المجاورة. وأخيراً، جرى النظر في تعديلها أو صياغة غيرها لكي تصلح للتطبيق في فلسطين.

المقدمة

ينبغي النظر في أمر المبادئ والمقاييس والأنظمة لغرض تحقيق التصميم والتنفيذ المناسبين للمشاريع الإنشائية. إن الممارسة الحالية في فلسطين بخصوص صناعة البناء متأثرة بصورة أساسية بالخلفية التعليمية والخبرة العملية للمهندسين والعمال العاملين في المشروع الإنشائي. ويشار في وثائق العطاءات في العادة إلى المبادئ العالمية، مثل مبادئ

(*) مدير دائرة التدريب، وزارة الإسكان، غزة.
(**) نائب المدير العام لبحوث التخطيط والتنمية في وزارة الإسكان، غزة.
(***) مدير المختبرات الهندسية في وزارة الإسكان، غزة.

الممارسة لمعهد الخرسانة الأمريكي ولمؤسسة المقاييس البريطانية، وإلى مقاييس الرابطة الأمريكية للطرق السريعة وموظفي النقل، والمقاييس الأمريكية لفحص المواد ومقاييس معهد المهندسين الكهربائيين والالكترونيين، ومعهد المقاييس الإسرائيلي. أما الأنظمة التي تم تطويرها محلياً، فهي قديمة وغير ملائمة عادة.

بما أنه يجري في الوقت الحالي تطوير لفلسطين بصورة سريعة، فإنه من المحتم أن يتم تبني أو وضع مبادئ ومقاييس وأنظمة مناسبة في أقرب وقت ممكن. لقد أصبحت صناعة البناء تتميز بالمباني ذات الخصائص الجديدة، مثل المباني العالية المتعددة الطوابق، وطرق التنفيذ الجديدة. وبصورة عامة، لا يوجد حالياً مبادئ محددة تم تطويرها أو اعتمادها للاستخدام في فلسطين، إلا أن وزارة الإسكان في السلطة الوطنية قد بادرت إلى وضع إطار عمل لإعداد مثل هذه المتطلبات. على الرغم من أن عملية هذا الإعداد تتم تحت إشراف وتنسيق وزارة الإسكان، فإن ممثلين من مؤسسات محلية وعالمية ذات علاقة بصناعة البناء هم مساهمون رئيسيون في هذه العملية. إنه لمن المعتقد أن إصدار مبادئ ومقاييس وأنظمة جديدة أمر معقد وغير ضروري. لهذا السبب فإن بعضها الموجود في العالم، وبالذات تلك المستخدمة في المنطقة، يتم حالياً تجميعها ودراسة إمكانية استخدامها في فلسطين.

أولاً: موضوعات البحث: المبادئ والمقاييس والأنظمة

١ ـ مبادئ الممارسة

وتعني مجموعة المبادئ أو القواعد التي يقصد منها أن تستخدم كجزء من الوثائق المعمول بها قانونياً، وبهذا تختلف من حيث الشكل والمضمون عن الوثائق التي تعطي المواصفات التفصيلية والممارسة الموصى بها، وإجراءات التصميم والوثائق التي تساعد عليه. وليس لمجموعة المبادئ قوة قانونية ما لم يتم تبنيها من قبل مؤسسة حكومية لديها سلطة التنظيم في مجالي التصميم والإنشاء.

وحين لا يجري تبنيها من قبل الجهة المسؤولة، فإنها تستخدم كمرجع للممارسة الحسنة حتى إن لم تكن لها قوة القانون.

ومجموعة المبادئ توفر الوسيلة لتحديد السنن لقبول التصميم والإنشاء. هذا ويوجد العديد من مجموعات الممارسة العالمية التي تغطي الميادين المختلفة للتصميم والإنشاء، مثل الخرسانة الإنشائية وحديد الهياكل والاسفلت ومصادر المياه وتوزيعها... الخ.

قبل عام ١٩٦٧، وخلال فترة الاحتلال، كانت عمليات تنفيذ المشاريع وعرض عطاءات الأعمال تتم بصورة أساسية بواسطة البلديات ووكالات الأمم المتحدة المختلفة، مثل وكالة الأمم المتحدة للإغاثة (الأونروا)، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP)، وصندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (اليونيسيف). وقد قامت بلديات الضفة الغربية

بتبني قانون البناء الأردني لعام ١٩٥٤. أما في غزة، فتم العمل بقانون البناء المصري. وقد أدى ضعف السياسات وتقليص الصلاحيات للبلديات أثناء الاحتلال إلى مشاكل كبيرة في مجال الانتفاع من مبادئ البناء، ولم يمكن تنفيذ معظم القوانين بشكل صحيح.

وفي الوقت الحاضر تشيد معظم المباني في فلسطين باستخدام الخرسانة، وذلك لعدم توفر مواد أخرى بكثرة. لذلك اهتمت وزارة الإسكان بهذه المادة كثيراً. وتستخدم حالياً في فلسطين مبادئ عالمية مختلفة في التصميم والتنفيذ للخرسانة الإنشائية. ويعتبر مشروع إسكان الكرامة أحد المشاريع الضخمة التي تم تنفيذها في غزة باستخدام مبادئ البناء الأمريكية. ويتكون هذا المشروع من ثلاث عشرة عمارة كل منها ذات عشرة طوابق مجموعها أربعمائة وست عشرة وحدة سكنية.

أما مجموعة المقاييس البريطانية، فقد تم استخدامها في تصميم مشروع إسكان النصيرات وتنفيذه. والمشروع يتكون من أربع عمارات، كل منها ذات عشرة طوابق مجموعها مائة وخمسون وحدة سكنية تقريباً. ويندر في المشاريع الصغيرة مثل الفيلات الصغيرة والمنازل استخدام مبادئ الممارسة، خصوصاً في المناطق الريفية. بالإضافة إلى ذلك، فإن تنفيذ مثل تلك المشاريع يتم في العادة من دون أي إشراف. وحتى في الحالات التي تستخدم فيها المبادئ في التصميم، فغالباً ما لا تطبق فيها هذه المبادئ تطبيقاً صارماً، كما يجري تجاهل متطلبات مهمة، مثل التصميم للزلازل وللرياح وإجراء فحوصات للتربة.

٢ ـ المقاييس

وهي قواعد للقياس أو للنماذج لتأكيد الجودة وخدمات الاختبار الشاملة أثناء مراحل التخطيط والتصميم والبناء والصيانة. كذلك تعتبر المقاييس والأنظمة من أسس الإدارة الحكومية في صناعة الإنشاءات. وتستخدم مقاييس الأداء في تسوية الخلافات بين المالك والمهندس المدني والمهندس المعماري والمقاول وموردي المواد ودوائر الفحوصات. وقد استمدت مقاييس إنشاء البنايات والطرق والجسور في فلسطين بشكل واسع من تجارب الأردن ومصر وبعض دول الشرق الأوسط عن طريق مهندسين فلسطينيين عملوا في الدول المذكورة، وكذلك عن طريق الخريجين الفلسطينيين الذين نالوا شهاداتهم من جامعات هذه الدول.

إن المقاييس المذكورة في مستهل المقدمة أعلاه هي مقاييس شائعة الاستعمال في فلسطين، إلا أنه يوجد أيضاً العديد من المشاريع لا يتم التقيد فيها بالمقاييس، حيث يتحمل المقاولون مسؤولية تنفيذ تلك المشاريع من دون استشارة هندسية أو تقيد بمقاييس ضبط الجودة (مثل اختبارات مواد البناء).

إن تولي إدارة أمر المقاييس يجب أن يكون مسؤولية هيئة رسمية للإعداد والنشر والبحث العلمي الضروري لتطوير فحوصات متخصصة ووضع المتطلبات الفنية اللازمة

لتلبية الحاجات المعنية. وتعمل وزارة الإسكان الآن على وضع مقاييس تتعلق بمواد البناء كمحاولة لتأكيد ضبط الجودة وتحسين الممارسة في البناء.

٣ ـ الأنظمة

تتناول الأنظمة بالتفصيل الإجراءات التي تضعها السلطة التنفيذية والتي تملك قوة القانون.

ثانياً: استراتيجيات: دراستا حالة لأنظمة البناء

تختلف أنظمة البناء في قطاع غزة والضفة الغربية في عدة نواحٍ، فأنظمة الضفة الغربية متأثرة بالتشريعات الأردنية بينما هي في غزة متأثرة بالتشريعات المصرية. وسيتم تقديم عرض شامل لأنظمة إنشاء البنايات المتعددة الطوابق والبنايات القليلة الارتفاع في غزة بالتفصيل في حالتين دراسيتين. وتعرض حالتا الدراسة الموضحتان هنا مثالين لنوعين من الأنظمة: النظام القديم والمعمول به حالياً والمتعلق بالبنايات القليلة الارتفاع، والنظام الجديد المتعلق بالبنايات العالية. وسيجري عرض أنظمة البنايات العالية لتبيان العملية التي اتبعت في تطويرها، ثم تُعرض أنظمة البنايات القليلة الارتفاع لغرض المقارنة فقط.

١ ـ الحالة الدراسية الأولى: أنظمة البنايات القليلة الارتفاع في غزة

تنقسم تشريعات البناء في غزة إلى قسمين: القسم **الأول** يتعلق بالبنايات الواقعة في حدود المدينة، والقسم **الثاني** يتعلق بالبنايات خارج هذه الحدود. وتركز هذه الدراسة على الأنظمة داخل مدينة غزة.

أ ـ أنظمة البناء داخل حدود مدينة غزة

بسبب كثافة البناء في مدينة غزة يقوم قسم التخطيط في بلدية غزة بتطبيق أنظمة صارمة. وقد تم تعديل بعض هذه الأنظمة منذ عام ١٩٣٦ كي تواكب الطلب المتزايد على البناء. على سبيل المثال، يسمح بتقسيم الأراضي إلى قطع مساحة الواحدة منها ٥٠٠ متر مربع على أن يكون الحد الأدنى لطول القطعة على الشارع الرئيسي ١٦ متراً (انظر قانون تحديد المناطق رقم (٢٨) ١٩٣٦)[١]. وتقتصر المساحة المبنية على ٤٠ بالمئة من المجموع في المناطق السكنية، وعلى ٧٠ بالمئة في المناطق الصناعية ـ التجارية. وفي جميع المناطق السكنية ترتد خطوط البناء ٣ أمتار على الأقل (من أمام وعلى جوانب البناية) و٤ أمتار (خلف البناية) ابتداءً من حدود القطعة.

---

(١) س. دحدوح وأ. حايك، **مجموعة القوانين والأنظمة الخاصة لبلدية غزة** (غزة: [د.ن.]، ١٩٧٥).

ويسمح للبنايات على الشوارع بعرض ٣٠ متراً على الأقل ببناء كراجات أو دكاكين في منطقة الارتداد الأمامية، على أن لا يزيد علو هذه الإنشاءات على ٤ أمتار. وقد جرى أثناء الاحتلال الإسرائيلي تعديل هذه الأنظمة الخاصة بالمناطق المبنية ومناطق الارتداد، كما هو موضح في الجدول رقم (٣ ـ ٦ ـ ١).

الجدول رقم (٣ ـ ٦ ـ ١)

الأنظمة الجديدة لارتداد البناء

المنطقة	الارتداد من خط الأساس (بالمتر)			أقصى مساحة مبنية (بالمئة)
	الأمام	الجوانب	الخلف	
المنازل والشقق (البلدة القديمة)	ـ	ـ	ـ	١٠٠
المنازل والشقق (البلدة الجديدة)	٣	٢	٢	١٦٠
الشاطئ	٣	٢	٢	٤٠
المنطقة الصناعية والتجارية	متغير	٢	٢	٧٠

يجب ألا يزيد ارتفاع أية بناية عن ضعف عرض الشارع على ألا يزيد علو المنزل على ١٠ أمتار. ويتم تخصيص أماكن لإيقاف المركبات وفق مساحة البناء. كما يتم تخصيص مكان واحد لإيقاف المركبات لكل وحدة سكنية مساحتها لا تقل عن ٣٠٠ متر مربع. وعند تشييد بناية داخل حدود المدينة، يجب اتباع الإجراءات التالية للحصول على رخصة البناء:

(١) الحصول من البلدية على الشكل العام للقطعة مع توضيح الارتدادات والنسبة المئوية لمساحة البناء، وذلك بعد دفع الرسوم.

(٢) إعداد رسوم هندسية تفصيلية بواسطة مهندسين معماريين ومدنيين وكهربائيين مؤهلين.

(٣) فحص الرسومات والتصميم بوجه عام بواسطة نقابة المهندسين حيث تجبى رسوم إضافية.

(٤) بعد قبول الرسومات (النقطة رقم (٣)) تقوم دائرة تحديد المناطق في البلدية بدراسة الملف للتأكد من التقيد بأنظمة البناء.

(٥) بعد الحصول على الموافقة، كما في النقطة رقم (٤)، يتم دفع الرسوم للبلدية وإصدار رخصة الإنشاء.

(٦) تقوم البلدية بتوصيل الماء والكهرباء للقطعة.

(٧) يتم إصدار سند البناء عند إقامة البناية بموجب الرسومات التي تم التصديق عليها.

تحدد الرسوم التي تقوم البلدية باستيفائها بحسب مساحة القطعة ونوع البناء. على سبيل المثال، تتقاضى بلدية غزة نحو ٢٤ شيكلاً إسرائيلياً جديداً للمتر المربع الواحد عن البنايات السكنية. وفي العادة يستغرق إصدار رخصة البناء مدة أسبوعين إذا كانت الوثائق اللازمة كلها موجودة وصحيحة.

ب ـ أنظمة البناء خارج حدود مدينة غزة

ليست هناك حدود لارتفاع البنايات في هذه المناطق، إلا أنه لا يسمح إلا بإقامة بناية واحدة فقط لكل ٢٥,٠٠٠ متر مربع من الأرض، على أن يكون الحد الأقصى لمساحة أرض البناية ١٨٠ متراً مربعاً ولا يزيد عدد الطوابق على طابقين فقط. في هذه المناطق تقوم المجالس القروية بتقديم خدمات البنية التحتية من مياه وكهرباء ومجار إذا سمحت ميزانياتها بذلك.

تقوم المجالس القروية بمنح تراخيص البناء واستيفاء نوعين من الرسوم: **الأول** في المنطقة الشمالية من غزة، وتشمل مناطق جباليا/النزلة وبيت لاهيا وبيت حانون والمنطقة الصناعية في إيرز. **الثاني**: في المنطقة الجنوبية، وتشمل مناطق بني سهيلا وعبسان الكبيرة وعبسان الصغيرة وخزعة والزوايدة. والجدول رقم (٣ ـ ٦ ـ ٢) يبين الرسوم المعمول بها حالياً لأنواع معينة من البنايات.

الجدول رقم (٣ ـ ٦ ـ ٢)

رسوم البنايات

نوع البناء	الرسوم لكل متر (شيكل إسرائيلي جديد)	
	في الشمال	في الجنوب
بنايات عامة	١,١	٠,٧
مؤسسات غير ربحية	١,١	٠,٧
ورش	٠,٠	٠,٠
اسطبلات	٠,٤	٠,٥
منازل مساحتها أكثر من ١٠٠م^{٢}	١٨,١	١٦,٥
بنايات صناعية	١,١	٠,٧

إن الأنظمة المستخدمة حالياً للبنايات القليلة الارتفاع وافية بالغرض بصورة عامة، إلا أن هناك حاجة إلى تعديلها لتعكس أشكال البناء الجديدة ومعايير استغلال الأراضي.

٢ ـ الحالة الدراسية الثانية: أنظمة البنايات العالية

أ ـ نظرة عامة

بعد انسحاب القوات الإسرائيلية من غزة والتوقيع على اتفاقية السلام تركز الاستثمار في البنايات العالية المتعددة الطوابق وقدمت وزارة الإسكان مقترحاً لوضع نظام يجري بموجبه منح تراخيص البناء العالي من قبل البلديات والمجالس القروية[٢].

ب ـ إطار الموضوع

أهمل التخطيط الهيكلي الذي فرضه الاحتلال الإسرائيلي إمكانية التوسع الأفقي والعمودي لحدود المدينة. كان ذلك التخطيط لا يسمح إلا بإقامة بنايات لا تزيد على خمسة طوابق طبقاً لقانون تحديد المناطق.

كان التخطيط أيضاً لا يحدد مناطق ذات أولوية للبنايات العالية. وهذا الوضع شكل ضغطاً على البلديات والمجالس القروية بشأن منح التراخيص، وبخاصة أن أنظمة البلديات والمجالس القروية لا تسمح بمنح تراخيص لبنايات أعلى من خمسة طوابق، إلا أنه تم خلال السنتين الماضيتين بناء أكثر من ٧٠ بناية عالية الارتفاع بمعدل ١٠ طوابق.

وقد تم تشكيل لجنة توجيهية مكونة من ممثلين من وزارة الإسكان ووزارة العدل وبلديات غزة ورفح ونقابة المهندسين ووزارات ومؤسسات أخرى ذات علاقة، وذلك كإجراء سريع للسيطرة على الزيادة المطردة والبناء العشوائي للبنايات العالية في غزة. وأعدت هذه اللجنة مسودة نظام للمباني العالية المتعددة الطوابق، فوزعت على الوزارات والمؤسسات والجامعات ونقابة المهندسين ومؤسسات أخرى للمراجعة والتعليق. من ثم جرت الموافقة المبدئية على المسودة من الدائرة القانونية في وزارة العدل. وقد جرت المصادقة على النظام في ١٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ من السلطة الوطنية الفلسطينية، فنشر في الجريدة الرسمية. وتم تشكيل هيئة خاصة (لجنة المباني العالية) من ممثلين من وزارات الإسكان والحكم المحلي والعدل والداخلية (دائرة الدفاع المدني) ونقابة المهندسين. وتعتبر اللجنة مسؤولة عن مراجعة وتصديق الوثائق والرسومات والمواد المتعلقة بطلب الترخيص للبناء العالي، وذلك قبل إصدار الترخيص من البلدية.

شمل النظام أوجهاً متعددة لتحقيق اشتراطات الأمن ومتطلبات الخدمات، وهي كالتالي:

(١) متطلبات التخطيط:

- الحد الأدنى للارتداد المطلوب للتهوية الجيدة وتوزيع الهواء في البناية وما يحيط بها.

---

(٢) حول أنظمة البنايات العالية، انظر: الجريدة الرسمية (السلطة الوطنية الفلسطينية)، العدد ٢ (١٩٩٥).

- الحد الأقصى لارتفاع البنايات العالية.

(٢) متطلبات الإنشاء:

- تقرير عن فحص التربة.
- النظام الهيكلي المستخدم لمقاومة الرياح والهزات الأرضية.
- احتياطات الأمان ومبادئ البناء المستخدمة.
- تقرير عن التحليل الهيكلي وطريقة التصميم.

(٣) المتطلبات المعمارية:

- الحد الأدنى لمساحات التهوية والإضاءة.
- الحد الأدنى للارتدادات الداخلية والخارجية.
- أبعاد السلالم بأنواعها.

(٤) متطلبات الخدمات:

- نظام تخزين المياه وتوصيلها.
- النفايات الصلبة والصحة العامة.
- المصاعد.

(٥) متطلبات الوقاية من الحريق:

- سلالم الهروب من الحرائق.
- الدفاع المدني.
- نظام لمقاومة الحريق.

(٦) المتطلبات الكهربائية:

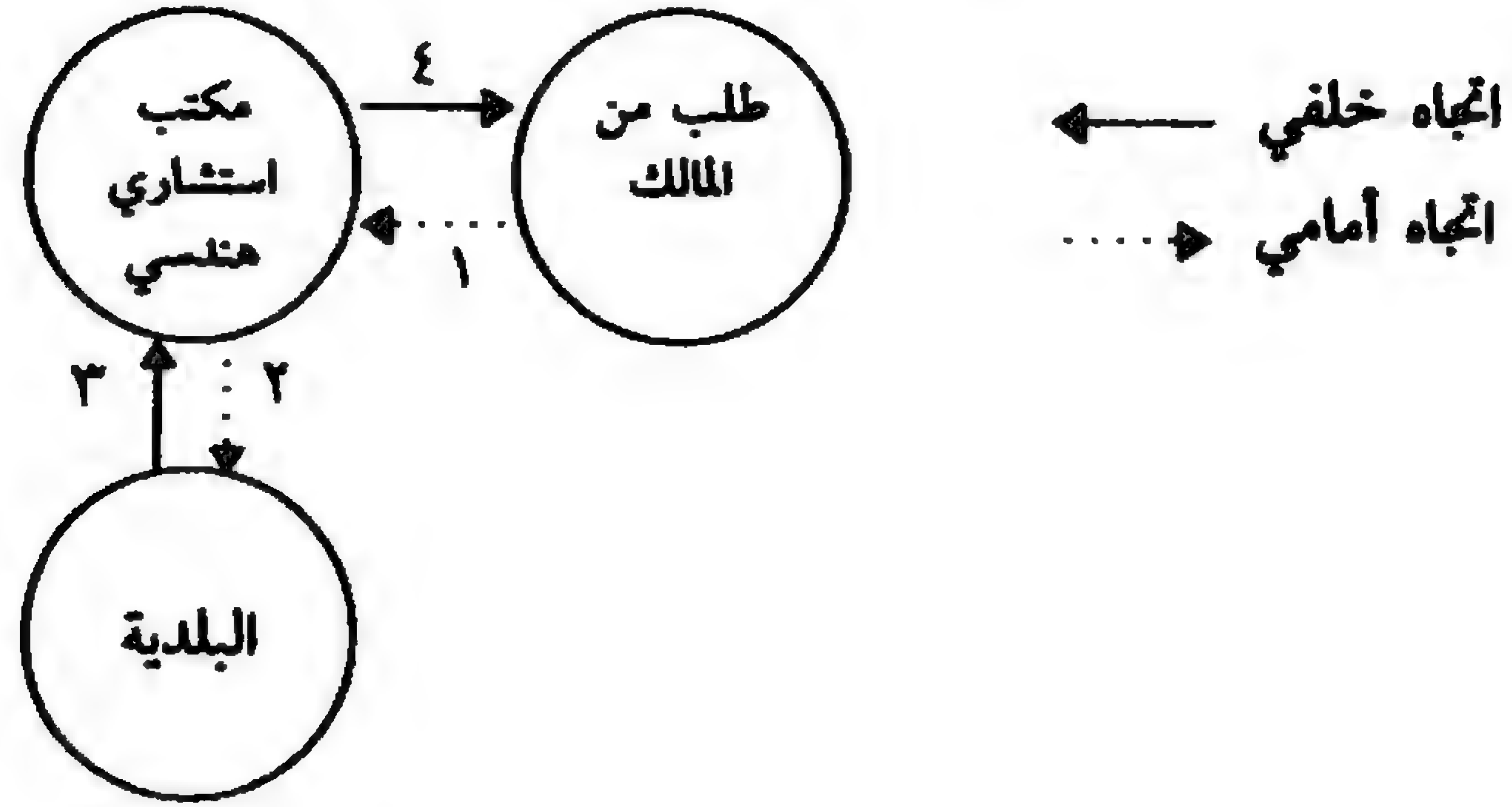
- معايير التصميم والطاقة المطلوبة.
- الإجراءات الإنشائية.

ج ـ منح رخصة البناء العالي

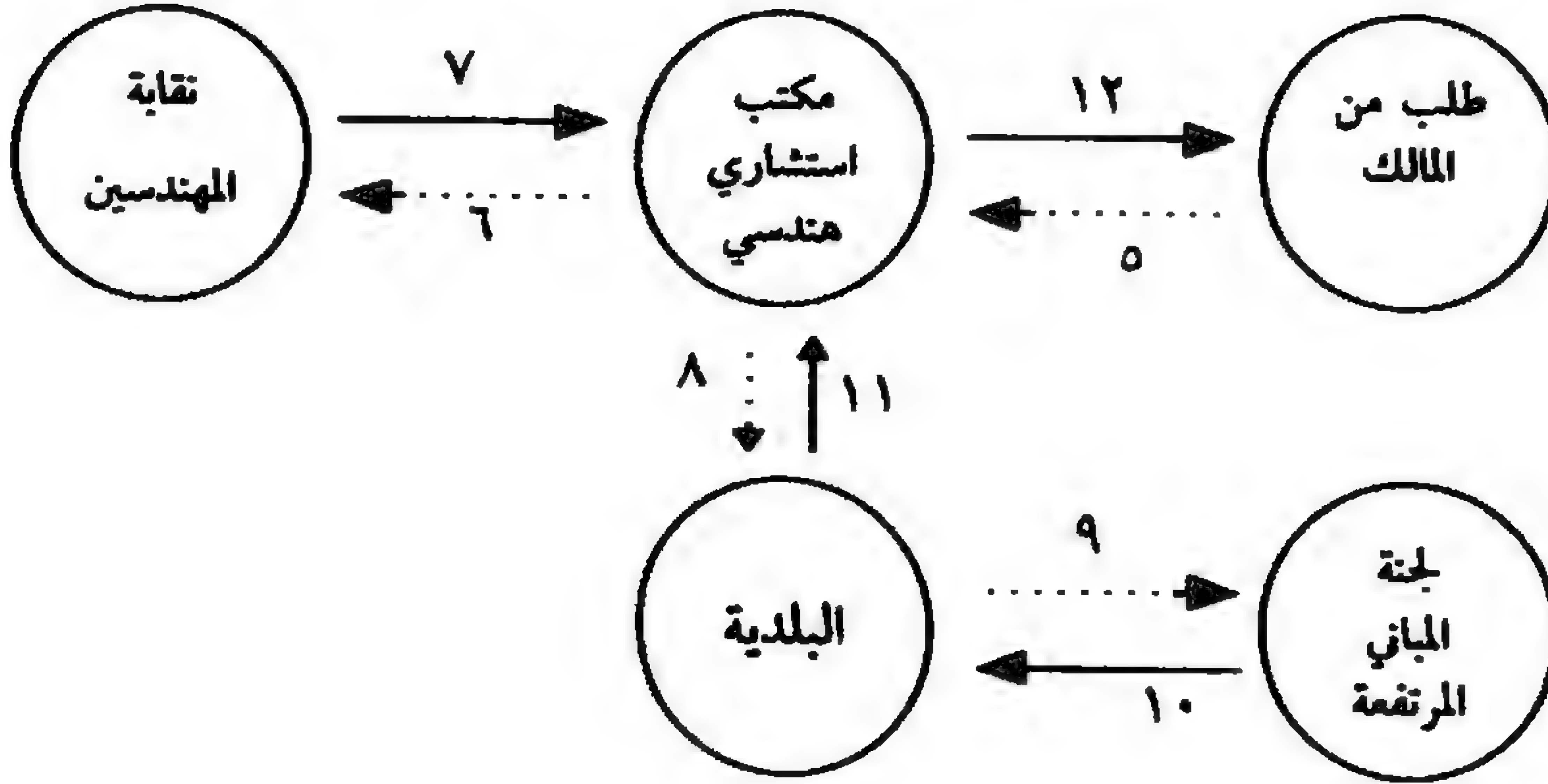
يجب أن يمر ترخيص البناء العالي بمرحلتين كما هو موضح في الشكل رقم (٣ ـ ٦ ـ ١).

الشكل رقم (٣ ـ ٦ ـ ١)

إجراءات منح الترخيص لبناء عالي الارتفاع



المرحلة (١) عملية التدقيق الأولى لفرض الترخيص لبناء عالي الارتفاع



(١) المرحلة الأولى:

(أ) يطلب المالك الاستعانة بمكتب هندسي استشاري لتنفيذ أعمال التخطيط والتصميم.

(ب) يقدم المهندس الاستشاري بالنيابة عن المالك رسومات تمهيدية (مخطط الموقع والطابق النموذجي والارتفاع) للبلدية.

(ج) تقوم البلدية بتدقيق هذه الرسومات من ناحية الأنظمة المعمول بها ولأغراض عامة.

(د) تمنح البلدية ترخيصاً أولياً إذا طابقت الرسومات المعايير والأنظمة المعمول بها من قبل البلدية.

(هـ) يسمح الترخيص الأولي للمالك بمتابعة إعداد الوثائق الكاملة على أن تطابق نظام المباني العالية المتعددة الطوابق.

(٢) المرحلة الثانية:

(أ) يقدم المهندس الاستشاري مجموعة وثائق كاملة (رسومات، تصاميم، تقارير فحص التربة والمواد المطلوبة في المرحلة الأولى) إلى نقابة المهندسين للتصديق عليها.

(ب) تدقق لجنة نقابة المهندسين السلامة المعمارية للبناية وإجراءات الأمان والأعمال الميكانيكية والكهربائية.

(ج) يقدم المهندس الاستشاري الوثائق إلى البلدية من أجل الحصول على ترخيص بناء. ولأن منح الترخيص للبنايات العالية ليس ضمن الصلاحيات القانونية للبلدية، لهذا تقوم البلدية برفع الوثائق إلى لجنة البنايات العالية.

(د) يقوم أعضاء لجنة البناء العالي بفحص الوثائق كل في مجال تخصصه. وإذا طابقت الوثائق النظام المعمول به توصي اللجنة بمنح الترخيص.

(هـ) يتم في النهاية إصدار الترخيص من البلدية.

تبذل في الوقت الحالي جهود لتجهيز خرائط هيكلية لمدينة غزة، ثم للمناطق التي سيسمح فيها بالبنايات العالية. وبالنظر إلى هذه الخطة الهيكلية الجديدة يفضل تعديل نظام المباني العالية المتعددة الطوابق لكي يعكس وجوه استخدام الأرض ومعايير التحضر.

ثالثاً: تلخيص وتوصيات

وضحت هذه الورقة الإجراء الذي يمكن اتباعه للحصول على مبادئ البناء والمواصفات والأنظمة في فلسطين. وتم تقديم أمثلة ودراسة حالات لتوضيح مدى ملاءمة الطرق التي اتبعت لهذا الغرض.

والخيارات للحصول على ذلك في فلسطين هي كما يلي:

١ ـ وضع مبادئ ومواصفات وأنظمة محلية جديدة، وهذه الاستراتيجيا تبدد الوقت والموارد معاً.

٢ ـ تبني الموجود من ذلك في بلدان عربية أخرى في المنطقة أو المعترف بها دولياً من دون تعديل.

٣ ـ تبني وتعديل الموجود منها في هذه البلدان والمعترف بها دولياً، واتخاذ ما يلائم المنطقة منها أساساً للتعديل. إن هذا الخيار هو أفضل ما يلبي الاحتياجات المحلية، ويضمن التماثل في التطبيق.

توصيات أخرى

- على وزارة الإسكان أن تشكل لجاناً متخصصة تضم ممثلين من جميع المؤسسات ذات العلاقة، وذلك لجمع المواد وإجراء البحوث والدراسات المطلوبة لإعداد الاقتراحات اللازمة. يجب إعطاء الأولوية للمبادئ والمواصفات والأنظمة الأكثر إلحاحاً، وهي المتعلقة بمواد البناء.

- ينبغي إنشاء مؤسسة لتطوير المبادئ المذكورة ولمراقبة عملية التطبيق.

- إن تطوير نظام ضبط الجودة لمواد البناء أمر ضروري لخلق صناعة إنشاءات ناجحة. وقد تحركت وزارة الإسكان بسرعة في هذا المجال، إذ إن مقاييس ضبط الجودة للخرسانة الجاهزة الخلط هي قيد الإعداد وستنفذ قريباً. وسيتم توسيع ذلك ليشمل مواد البناء الأخرى مثل قضبان حديد التسليح والأسمنت والآجر.

المحور الرابع

بدائل وخيارات من أجل الحفاظ على طابع الانشاءات وتجديدها

١ ـــ الورقة المحورية:
بدائل الإسكان والخيارات المتوفرة للمحافظة على البيئة والتجديد

نبيل حمدي (*)

خلاصة

يكمن الهدف الرئيسي للإسكان في ضمان توفر قدر كاف ومتجدد من الإسكان بأسعار معقولة يستطيع الناس دفعها وتلائم تطلعاتهم السياسية والاجتماعية. كما أن على عملية التخطيط والتصميم احترام التراث المعماري والحضري الفلسطيني وضمان الاستمرارية التاريخية للشعب الفلسطيني.

يستعرض هذا البحث القضايا الرئيسية التي يجب مراعاتها من أجل تحقيق هذه الغايات ويقدم تقييماً للخيارات المتوفرة. وتتضمن المحاور التي يعالجها البحث نماذج التنمية والإعمار الحديث وتجديد الإسكان والمحافظة على البيئة والتراث. كما يقدم هذا البحث ملخصاً للأفكار المختلفة التي طرحها الخبراء في هذا المجلد.

مقدمة

من المتوقع أن تحدث عقبات شديدة في المدى القصير في طريق السياسات الفعالة وتقليص العجز في الإسكان تقليصاً كبيراً. ومن هذه العقبات الزيادة السريعة في عدد السكان، والذي يتوقع أن يصل مجموعه في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى نحو ٢,٦٩٥ نسمة في عام ٢٠٠٠؛ والنقص في الأراضي القابلة للبناء؛ والأسعار الباهظة لمواد البناء، والوضع المتردي للبنية التحتية، وعدم وجود المال الرخيص والبيانات التي يعول عليها

(*) أستاذ في مركز التنمية والتخطيط للحالات الطارئة، جامعة أوكسفورد بروكس، انكلترا.

والعجز في القدرة الإدارية والمؤسساتية؛ وعدم الاستقرار السياسي السائد.

عند البحث في موضوع الإسكان بوجه عام تجدر الإشارة إلى أن الطلب في فلسطين يفوق الموارد المتوفرة للقطاع العام كما هو الحال في معظم الأقطار الأخرى. وتشير التقديرات حول فلسطين إلى وجود عجز في الإسكان الحالي يقدر بنحو ٤٠ ألف وحدة سكنية فيما يبلغ العدد المطلوب نحو ٢٠٠ ألف وحدة سكنية حتى عام ٢٠٠٠. إن المعايير المتبعة في الوصول إلى هذه التقديرات هي معايير غامضة وتستند إلى مقاييس الكفاية التي غالباً ما لا يقوى الناس على دفع ثمنها. هذا وإن العجز المتصور في الإسكان يفوق في معظم الأحوال العجز الفعلي.

لذلك فإنه من الصعب التكهن بهذا العجز، وعلى التقديرات الأخذ بعين الاعتبار الآمال المتزايدة التي يخلقها التقدم في عملية السلام؛ والتقلص الذي من المتوقع أن يطرأ على حجم الأسرة الفلسطينية؛ والأنماط غير المعروفة من الهجرة التي قد تنشأ نتيجة للنمو الاقتصادي؛ وعدد الأسر التي قد تظهر إلى الوجود حالما يتوفر الإسكان، واحتمال تطاول عدم الاستقرار السياسي.

يضاف إلى هذا أن أنواع المساكن ووسائل إنتاجها وتوزيعها لا يمكن أن تكون على نمط واحد. ثم إن على عملية التخطيط أن تأخذ بعين الاعتبار التغاير الحاد في كثافة السكان (الذي يبلغ في المتوسط ٢٩٠ شخصاً للكيلومتر المربع الواحد ونحو ١٠٠ ألف شخص للكيلومتر المربع الواحد في بعض مخيمات اللاجئين)؛ والتكوين السكاني غير المتساوي (إن ٥٠ بالمئة من السكان تحت سن الرابعة عشرة و١٠ بالمئة فوق سن الخامسة والأربعين، هذا بالإضافة إلى أربعة ملايين عائد، وإن ٣٥ بالمئة من سكان غزة هم من اللاجئين)؛ والآمال المتناقضة لهذه المجموعات المختلفة؛ والتغاير الحاد بين المناطق والمجتمعات المحلية المختلفة (فعلى سبيل المثال، تتراوح نسبة الكثافة السكانية في الأراضي الفلسطينية ما بين ٤٣ بالمئة في المناطق الحضرية إلى نحو ٥ بالمئة في المناطق شبه الحضرية، فيما تصل إلى ٣٥ بالمئة في المناطق الريفية وإلى ١٧ بالمئة في مخيمات اللاجئين).

أولاً: نماذج التنمية والتطوير

أدى البحث عن طرق فعالة للعمل على تطوير العرض في الإسكان بأسعار معتدلة إلى استقطاب في أوساط صانعي القرار والمهندسين المعماريين والمخططين وغيرهم تمخض عن ظهور مدرستين فكريتين (يمكن عادة الجمع بين أفكارهما) اصطلح على تسميتهما بالجهات المانحة والجهات الداعمة. وتتميز كل مدرسة منهما بمثلها وأساليبها وممارساتها ومستوى مركزية صنع القرار والموارد والإنتاج واعتمادها النسبي على معونات التنمية الدولية ونقل التقانة وإشراكها للمجتمعات المحلية وغيرها من الجهات المعنية في عملية التخطيط والتصميم والإنتاج والإدارة.

الخصائص الرئيسية

القضايا الرئيسية

ـ المدرسة المانحة

هذه القضايا هي الإسكان الجديد الذي تعمل الحكومة على توفيره، ومواقع البناء، ومشاريع الخدمات، وكذلك الإسكان الرسمي الجديد الذي يوفره القطاع الخاص. ويشمل ذلك الاعتبارات التالية: البناء العقلاني المستند إلى معايير وسنن تسهل عملية الإنتاج الكبير الذي يتغاضى عن التباين بين المناطق المختلفة؛ وصعوبة توفر القدر الكبير من رأس المال سلفاً وقبل البدء بالمشروع؛ وتوفر الأسواق الكبيرة من أجل ضمان نشاط اقتصادي على نطاق واسع؛ وان تفضيل المشاريع الصغيرة المنفذة في مناطق مخصصة والتي تخدم وظيفة واحدة فقط هو غير متوافق مع البنية الاجتماعية والمادية السائدة في المدن والقرى الفلسطينية. وتصميم الأنواع المختلفة من الإسكان وفق معايير متشددة في ما يتعلق بالمساحة ومواد البناء والمنفعة، إنما يمثل موازنة دقيقة بين الإمكانية الفنية وأنظمة البناء وضوابط التخطيط، وكل هذا يجعل هذا النمط من الإسكان يتطلب قدراً مكثفاً من الإدارة والمواد والتمويل، فيجعله بالتالي مرتفع الثمن بصورة لا يقوى ذوو الدخل المتدني على شرائه من دون دعم حكومي كبير.

يولد هذا النهج كذلك حالة من التبعية بين القطر المتلقي والجهات الدولية المانحة والمتعهدين، وبين المجتمعات المحلية والحكومة أيضاً.

ـ المدرسة الداعمة

تغطي هذه المدرسة موضوع الإسكان المتعلق بالمجتمعات المحلية والإسكان الذي يتم توفيره بصورة غير رسمية، ومعظم برامج التحديث والتحسين. إن الأمور التالية يقتضي أخذها بالاعتبار:

إن ضمان مشاركة الجهات المعنية في الإسكان يتطلب مستوى فعالاً من التنظيم على المستوى المحلي تقوم به المنظمات غير الحكومية، ومنظمات المجتمعات المحلية، وسيتباين نجاح هذه المشاركة بحسب الحارات المختلفة (هل هي حارات مؤقتة أو مرحلية... الخ)، وبحسب مستوى الرعاية ضمن هذه المجتمعات؛ ان التركيز على إدارة الموارد المختلفة الخاصة بالأرض والأموال والمواد والمرافق والمهارات والإدارة، لا على بناء مشاريع إسكانية، يتطلب تنسيقاً بين السلطات المختلفة وقدرة مؤسساتية قوية في جميع النواحي المشار إليها أعلاه؛ إن الشراكة بين الجهات الموفرة للإسكان، الرسمية منها وغير الرسمية، وبين المؤسسات الخاصة والسلطات العامة، والتنظيمات المحلية والإدارة المركزية والمنتجين على المستوى الصغير والكبير، تتطلب قدرات إدارية بمستوى أعلى لدى السلطات العامة المعنية؛ إن الإسكان يعتبر عملاً غير قطاعي، أي أنه جزء لا يتجزأ من نظام التطوير

الحضري والاقتصاد الحضري. وهذا يتطلب قدراً أعلى من التنسيق بين المؤسسات الحكومية، بل يتطلب حتى تأسيس منظمة تنسيقية مؤلفة من قطاعات مختلفة تكون مسؤولة عن التخطيط والتنسيق.

ثانياً: الإنشاءات الجديدة

تشكل الإنشاءات الجديدة جزءاً لا يتجزأ من زيادة العرض. والمسائل أمام صانعي القرار هي: كمية الإنشاءات الجديدة ونوعها، وبالتالي أين ستكون الجهة التي ستوفرها، وكيف يمكن أن يكون العرض مستمراً؟ وهنالك عادة ثلاث جهات تقوم بتوفير الإسكان الجديد، وهي: الحكومة (إسكان اجتماعي ومواقع البناء والمشاريع الخدماتية)، والمعمرون الرسميون والشركات والمطورون من القطاع الخاص، والمجتمع أو المؤسسات أو المعمرون من القطاع غير الرسمي. وغالباً ما توفر الشراكة بين هذه القطاعات فرصاً للإبداع.

١ ـ الخصائص الرئيسية

أ ـ مشاريع الإسكان الاجتماعية التي توفرها الحكومة

ـ هذه الخصائص تشبه تلك المذكورة تحت بند «الجهات المانحة» أعلاه:

ـ إن اقتصادات الإنتاج تعتمد على عمليات متكررة في الموقع. لذلك تكون المخططات موحدة، والتباين في التصميم قليلاً إلى أدنى حد، والتصنيع الجاهز كثيراً إلى أعلى حد.

ـ يكون البناء في العادة وفق معايير عالية نسبياً.

ـ من النادر أن تتحمل الحكومة تكاليف هذا النوع من البناء في المدى الطويل.

ب ـ المواقع والمشاريع الخدماتية التي توفرها الحكومة

تتشابه الخصائص مع تلك المذكورة أعلاه، إلا أن المشاريع تتطلب قدراً كبيراً من مساعدة العائلات في تصميم منازلها وبنائها:

ـ تكون المشاريع ذات استخدامات متعددة مع تنفيذ البناء على مراحل، وبالتالي يتم تعزيز مواقع البناء على مدى سنوات عديدة حتى يأخذ شكله النهائي.

ـ يتفرع عادة عن هذا النوع من البناء برامج أخرى إضافية مساعدة تهدف إلى دعم وإدارة نشاطات البناء الذاتي، بما في ذلك تدريب المهارات وتنظيم مرافق التسهيلات المالية وبناء منظمات تطوير المجتمع المحلي، وفي بعض الأحيان إنشاء إدارة تعاونية للموقع.

ج ـ الإسكان الرسمي الذي توفره جهات خاصة

يصنف توفير الإسكان الخاص عادة وفق أربع مجموعات يتمتع كل منها بخصائص متميزة، إلا أن جميع هذه المجموعات يتمتع بخصائص مشابهة لتلك التي تم ذكرها تحت بند «الجهات المانحة»:

ـ إن المضاربين في العقارات والأراضي يعملون عادةً بالتحالف مع مؤسسات مالية حضرية، فيهيمنون معاً على وضع القواعد التي تعمل السوق بموجبها.

ـ إن الأسر والمطورين الذين يعملون بالتعاون مع الحكومات، هم الذين عملوا تاريخياً على إنشاء الضواحي الكبيرة في المدن في معظم الدول المتقدمة وبعض مدن العالم الثالث.

ـ إن صناعة الإنشاءات هي التي تعمل على تشجيع البناء والتقانات الحديثة، وعلى تقديم «صفقات ذات مشاريع متعددة» أو بناء مشاريع كاملة تماماً.

ـ في هذا النوع من الإسكان يقوم الأفراد ببناء وحدات سكنية منفردة لغرض الايجار، ويعملون غالباً بصفة المالك الغائب.

د ـ الإسكان الذي يوفره المجتمع المحلي أو القطاع غير الرسمي

إن خصائصه (وأدوار الحكومة فيه) هي ذاتها التي ذكرت في بند «الداعمون». انظر كذلك بند «التحديث»:

ـ يتم إنهاء البناء على مراحل من خلال سلسلة من المشاريع الصغيرة يتم تنفيذها على نطاق ضيق ومن المشاريع الإضافية التي يصاحبها قدر من التدخل على مستوى استراتيجي حكومي، ويقدم فرص الحصول على قروض بفائدة متدنية وخدمات متعددة، ويوفر الأرض والمعرفة والخبرات.

ـ يشجع هذا النمط من الإسكان الروابط بين المنتجين من القطاع الرسمي وغير الرسمي، وكذلك بين المنتجين الكبار والمصنعين الصغار، وبين مستويات مختلفة من التقانة.

ـ يوفر مجالات للحصول على المواد، كما يتم تشجيع المنتجين الصغار، بما في ذلك البائعون المتجولون، مما يؤدي إلى تنوع كبير في أسعار البضائع والخدمات المعروضة ونوعيتها، وبالتالي يوفر المرونة التي تحتاج إليها العائلات والمستثمرون المحليون.

ـ تكون المعايير متعددة في ما يتعلق بالمساحة والبناء والمواد والمرافق وإمكانية التطوير والتحسين.

ـ يلعب الخبراء دور العامل المساعد الذي يعمل على إدخال الطرق والأساليب والتقنية الجديدة وجلب الخبرة من الخارج وتشخيص الفرص لتحقيق مستوى كفاءة أعلى ونشر المبادئ الواجب العمل بها والتدريب، وبناء القدرات المؤسساتية وإزالة العقبات القانونية والتشريعية، إلى غير ذلك من العقبات التي قد تعترض سير العمل.

ـ يشجع هذا النمط من الإسكان التنوع والمرونة والعمل الفوري (أي ابن ساعته) والعمل على مراحل والشراكة والمشاركة.

٢ ـ القضايا الرئيسية

أ ـ مشاريع الإسكان الاجتماعية التي توفرها الحكومة

تتشابه هذه القضايا مع تلك المذكورة تحت بند «الجهات المانحة»:

ـ إن الاقتصاد الكبير ينطوي على مشاريع كبيرة، وبالتالي على إعادة تطوير كبيرة.

ـ قد تعتمد عملية إنتاج التوحيد في الإنشاء على المتوسط السائد وإغفال التغاير في حجم الأسر ودخلها وتكوينها وتطلعاتها.

ـ تتطلب المشاريع الكبيرة عادة مواقع كبيرة فارغة بعيداً عن أسواق العمل، ويكون ذلك في معظم الأحيان على حساب الأراضي الزراعية.

ـ يتبع التصميم المتبع في هذا النمط في الإسكان الأسلوب الدولي في بناء عمارات تتألف من طوابق متعددة تشتمل على وحدات سكنية يتم بناؤها وترتيبها على نحو يوافق متطلبات القيمة المرتفعة للأراضي ويضمن استيعاب كثافة سكنية عالية.

ـ يعمد التصميم عادة إلى الاستفادة من الأراضي العامة إلى أقصى حد، وبالتالي يتسبب بزيادة العبء على الصيانة التي يقوم بها القطاع العام، وبارتفاع تكاليف البنية التحتية، وانخفاض الضريبة التي تجبيها الحكومة المحلية.

ـ تتسبب الكلفة العالية للبناء، والرغبة الشديدة في استعادة الكلفة، بجعل هذا النوع من الإسكان خارج متناول الذين هم في أمس الحاجة إليه إلا بتوفر دعم حكومي كبير.

ب ـ المواقع والمشاريع الخدماتية التي توفرها الحكومة

تتميز هذه المشاريع بالصفات التالية:

ـ مستوى عالٍ من الاستثمار في البنية التحتية.

ـ قد تتبع عملية توفير البنية التحتية التطور المرحلي لنشاطات البناء المختلفة، وبالتالي تخفيض التكاليف الأولية.

ـ تتطلب السلطات عادة الاستخدام الإلزامي لمواد «معمرة» في بناء البيوت التي تبنى وفقاً لتصاميم معينة، الأمر الذي يتسبب بارتفاع الكلفة.

ـ يستبعد سعر الأرض في الغالب من تكاليف الإسكان الأولية. إن هذا يكون مناسباً جداً عند وجود قطع كثيرة من الأراضي مملوكة للدولة.

ـ يكون معدل استعادة كلفة البناء جيداً على العموم، وذلك على الرغم من أن معظم هذا النوع من مشاريع البناء يحابي الأسر ذات الدخل الثابت.

- عندما لا يكون الإسكان الأولوية الأولى لسكان هذه المشاريع الإسكانية، فإنهم قد يقومون ببيع أو إيجار مساكنهم والانتقال إلى السكن في داخل حدود المدينة. وبالتالي قد تنشأ من ذلك طبقة من المالكين.

ج - الإسكان الجديد الذي توفره جهات خاصة

يتميز هذا النوع من الإسكان بالخصائص التالية:

- تحدد أسعاره عادة وفق قواعد السوق، ويدخل في ذلك مزيج من قيمة الأرض وتكاليف البناء والمواد ورأس المال.

- يعتمد هذا البناء بصورة مكثفة على مؤسسات إقراض لأغراض إسكانية، وعلى عرض لا بأس به من قروض موثقة بالرهن تتوفر بفوائد معقولة.

- إن عامل الربح يرفع الكلفة النهائية بصورة كبيرة.

- من النادر أن تتمكن فئات الدخل المتدني من شراء هذا النوع من الإسكان.

د - الإسكان الذي توفره المجتمعات المحلية والجهات غير الرسمية

إن خصائص هذا النوع من الإسكان مشابهة لما هو مذكور في بند «الجهات الداعمة» وبند «التحديث»:

- تحتاج البرامج إلى إدارة مكثفة من قبل المؤسسات الحكومية، وتتطلب وجود مؤسسات اجتماعية غير حكومية متمكنة.

- يجب الإبقاء على إجراءات ترخيص البناء بسيطةً من الناحية الإجرائية وعلى نحو يوفر من الكلفة.

- تأتي النتائج عادة على مراحل تدريجية، وبالتالي يكون من الصعب قياسها بصورة سريعة.

ثالثاً: تجديد الإسكان

تجري عادة معظم عمليات تحسين الإسكان أو تجديده ضمن إطار البرامج الواسعة، أو برامج التحديث الحضري. وبالفعل، فإن الاستثمار الحكومي الموجه بعناية نحو تحسين الخدمات والمرافق، بما في ذلك الطرق والمدارس والمستوصفات، يؤدي إلى استثمار مماثل من قبل القطاع الخاص في قطاع الإسكان على المستوى العائلي وعلى مستوى المجتمعات المحلية. كذلك فإن التجديد الحضري يعتبر في حد ذاته عنصراً مهماً في عملية تجديد الإسكان.

١ - الخصائص الرئيسية

تشبه على العموم تلك التي أدرجت تحت بند «الجهات الداعمة»:

- هنالك قضايا أربع ينبغي أخذها بعين الاعتبار في ما يتعلق بوضع الإسكان في

فلسطين، وهي: إكمال المباني السكنية غير الكاملة؛ إعادة استخدام المباني التاريخية بعد ترميمها؛ ترميم المباني القائمة وتحسينها؛ ومراعاة تأهيل القرى التي هجرت خلال الصراع الإسرائيلي ـ الفلسطيني.

ـ يتطلب كل عمل من أعمال التجديد المشار إليها أعلاه النظر في ثلاثة أنواع رئيسية من الإسكان، هي:

أ ـ الأحياء القديمة المتداعية القائمة بما في ذلك أحياء الفقراء، حيث يتردى الإسكان والبنية التحتية بصورة مستمرة.

ب ـ المراكز التاريخية والقرى المهجورة، مثل قرية بيت وزن، حيث تشهد المباني والمرافق الموجودة تدهوراً مستمراً، والتي قد تعاني الازدحام. وتتيح هذه المناطق فرصاً لإعادة استخدام المنازل الكبيرة وورش العمل والمباني الأخرى.

ج ـ مخيمات اللاجئين التي تم تدعيمها على مدى السنين والتي غدت اليوم معلماً لا يتجزأ من معالم المدن، مثل مخيم عسكر وبلاطة. إن المخيمات ملأى بكثافة عالية من السكان مع معدلات إشغال عالية وأوضاع متردية للغاية في ما يتعلق بالصحة والخدمات والمرافق الأخرى. ويتطلب التحسين في حال المخيمات توصيل البنية التحتية وتوفير المباني الاجتماعية والترفيهية والبيئة المحيطة وتوفير مكان عام واسع ومفتوح للمجتمع المحلي.

ـ يجب العمل على استبدال انتقائي لبعض البيوت التي يصعب ترميمها أو التي قد يكلف إصلاحها مبالغ كبيرة، وقد يجري ذلك لتخفيف الكثافة السكانية.

ـ يواكب تجديد المباني عادة توفير القروض والتشريع المتعلق بحقوق ملكية الأراضي والعقارات، وكذلك توفير المرافق الاجتماعية المختلفة، مثل المدارس والمستوصفات والمراكز الاجتماعية وغيرها.

ـ إن عملية التجديد ستكون بالضرورة ذات مشاركة مكثفة، وتتم على مراحل (انظر بند الإسكان الذي توفره المجتمعات المحلية والجهات غير الرسمية أعلاه).

ـ إن التجديد مع المحافظة على العين يمكّن من إيجاد وسائل اقتصادية سريعة لزيادة العرض، ويكون أكثر مراعاة للهياكل المادية والاجتماعية، ويخفف من العبء على الأرض، ويوفر فرصاً محلية للعمل، ويعمل على تحاشي نزوح مجتمعات بأكملها عن مكان سكنها.

٢ ـ القضايا الرئيسية

إن عملية التحسين تتطلب إدارة مكثفة، وكذلك عملية جرد دقيقة للبنايات الأثرية (انظر قسم «التراث»)، وللأبنية المتداعية:

ـ يجب وضع معايير لتحديد الحد الأدنى من المقاييس المقبولة، وبالتالي ترتيب

الأولويات في ما يتعلق بالمناطق التي يجب تجديدها.

ـ يجب تطوير القدرات المؤسساتية والموارد البشرية، وذلك لغرض إدارة الأرض والمال وتشجيع المشاركة وإجراء جرد بالبنايات... الخ.

ـ يتطلب التجديد الذي تشترك فيه قطاعات مختلفة وجود شراكة بين المؤسسات والدوائر الحكومية والمنظمات الاجتماعية.

رابعاً: الحماية والتراث

أنعم تاريخ فلسطين الذي يرجع إلى أكثر من سبعة آلاف سنة على البلاد بتراث معماري غني بالآثار المتنوعة. ويرجع معظم ما هو قائم منه اليوم إلى العصر الإسلامي. ويقترح نموذج المدرسة «الداعمة» الذي تم شرحه آنفاً، وهو النهج المحبذ لتحديث الإسكان القائم وغيره من النسيج المادي للمدن والقرى، إعادة استخدام مكيف لهذه المباني كاستراتيجية إسكان مهمة في المستقبل. وسيشمل ذلك المباني الأثرية، وكذلك البنية التاريخية للمدن، لذلك يترتب على عملية التصميم والتخطيط أن تقوم على أساس الاعتبار التاريخي وأن تحترم الأنماط التقليدية المتبعة في البناء.

١ ـ الخصائص الرئيسية

يرجع التراث المعماري الفلسطيني وبناء المدن إلى المرحلة المتأخرة من العصر الإسلامي، بما في ذلك عهد الأيوبيين (١١٨٧ ـ ١٢٥٠)، والمماليك البحريين (١٢٥٠ ـ ١٣٨٢)، والمماليك البرجيين (١٣٨٢ ـ ١٥١٧)، والعثمانيين (١٥١٧ ـ ١٩١٨).

وتتأثر العمارة الفلسطينية كثيراً بطبيعة فلسطين الجغرافية والمناخ العام لحوض البحر الأبيض المتوسط، كما تتميز بأنواع البناء الذي يطل على الداخل مع نوافذ صغيرة وجدران سميكة، والمبني من حجارة محلية مع خزائن وعوارض خشبية وأقواس مدببة وأنواع المعالم التزيينية المختلفة.

ويمكن تصنيف البنايات كما يلي:

ـ بنايات سكنية (بيوت وقصور وقرى).

ـ بنايات لأغراض دينية (مساجد ومدارس وأضرحة ومقابر وتكايا وكنائس وأديرة).

ـ بنايات مدنية (دور الحكومة والمحاكم).

ـ بنايات عسكرية (قلاع ومعسكرات وجدران وبوابات ومرافئ وأبراج).

ـ بنايات صناعية (ورش عمل ومعامل ومعاصر).

ويمكن تصنيف التراث المعماري والحضري على النحو التالي:

(أ) صروح (مثل قبة الصخرة والمسجد الأقصى وكنيسة المهد).

(ب) مراكز حضرية في المدن القديمة (مثل القدس والخليل ونابلس ورام الله... الخ).

(ج) مراكز استيطان ريفية (مثل ديرغسانة ويطا وعرباس وسلوان... الخ).

٢ ـ القضايا الرئيسية

إن فترات مطولة من الإهمال قد أدت إلى دمار عدد كبير من المباني المهمة وتردي عدد آخر منها.

لذلك فإنه من الضروري:

ـ إجراء جرد بأنواع الأماكن التاريخية لإعادة إحيائها.

ـ إن تصنيف المباني إلى عمارات ومراكز حضرية هو أمر أساسي من أجل تقييم ملاءمة المباني للاستخدام كمساكن. إن وضع نظام تصنيف يحتوي على قائمة بالمباني الموجودة يمكن أن يكون نافعاً في هذا الصدد.

ـ وضع معايير للجرد والتصنيف للمباني والمناطق التاريخية.

ـ ثمة حاجة إلى تنظيم مركزي (مثل مجلس وطني للتراث في فلسطين) من أجل التنسيق بين مهمات المؤسسات المختلفة والعمل كهيئة استشارية.

ـ تحتاج المباني والتصاميم الحديثة إلى: مراعاة المرجعية الثقافية الإسلامية في العمارة؛ وتجنب إعادة الإحياء؛ وإعادة تفسير السابقة التاريخية بصورة تتوافق مع المعايير الجديدة المعاصرة وتقانات البناء الحديثة والمواد الجديدة؛ والتجاوب مع الظروف المناخية والمواد المحلية والموارد؛ والكثافة والشكل للمعالم التاريخية للمدن.

ـ هنالك عجز حاد في الأيدي العاملة الماهرة القادرة على إجراء مسح شامل ومفصل للمباني المهمة التاريخية والأثرية.

خامساً: الملخص والتوصيات

ستكون هناك عوائق كبيرة في المدى القصير أمام وضع السياسات اللازمة لتخفيض العجز في الإسكان. وهذه العوائق ستجعل من الصعب تقييم الطلب بشكل صحيح، وزيادة الإنتاج وإدارة التوزيع. إن هذه العوائق تواجهها دول كثيرة، إلا أنها تفاقمت في فلسطين نتيجة للاحتلال الإسرائيلي.

إن الطلب على الإسكان في فلسطين يفوق الموارد المتوفرة للقطاع العام. لذلك فإن

من الصعب التنبؤ بمدى العجز في الإسكان. كما أن على عملية التخطيط مراعاة الاختلاف في الكثافة السكانية وتكوين السكان المختلف من منطقة إلى أخرى، والآمال المتناقضة لفئات الشعب المختلفة والتباين بين المناطق والمجتمعات. وليس هناك حل واحد لهذه القضايا المعقدة، بحيث يلبي الشروط كلها.

لذلك يجب وضع استراتيجيا شاملة للأبنية الجديدة وتحسين الأبنية الموجودة. وإن التجديد الحضري، بما في ذلك إكمال المساكن الذي لم ينته العمل فيها، وإصلاح المباني المتداعية، وإعادة إشغال القرى المهجورة، وإعادة استخدام المباني الأثرية، وإعادة ترميم البنية التاريخية للمدن هو الطريق المفضل للسير نحو المستقبل. أما عملية الاستبدال، فيجب أن تكون على مراحل وتجري بشكل حكيم، وأن تتم باشتراك السلطات العامة والقطاع الخاص والمجتمع المحلي والجهات الأخرى المعنية.

إن قطاع الإسكان غير الرسمي سيلعب دوراً مهماً في توفير الإسكان، لذلك فإن من الضروري الاعتراف بهذا الدور وتسهيل مهمته.

٢ ـ التطوير الحضري: دراسة حالة الأردن

هداية الدجاني الخيري(*)

خلاصة

تتناول هذه الدراسة بالدرجة الأولى تجربة «المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري» في الأردن في تحديث المستوطنات السكنية لذوي الدخل المنخفض بين عام ١٩٨٠ وعام ١٩٩٤.

يستعرض القسم **الأول** من الورقة دور «دائرة التطوير الحضري»، وهي أول هيئة للتحديث، ويوضح مفهوم التحديث ويبحث باختصار في المشاريع التي تم تنفيذها.

يركز القسم **الثاني** من الورقة على تجربة المؤسسة المذكورة في مشاركة المجتمعات المحلية، مع إبراز الدور الذي قامت به هذه المجتمعات في مواقع التحديث.

ويتناول القسم **الثالث** أهمية الدراسات التي أجرتها المؤسسة قبل تنفيذ مشاريعها التحديثية، وخلال ذلك وبعده. أخيراً، جرى التشديد على الحاجة إلى مراجعة البيانات المستقاة من عدد من الدراسات التي كانت قد أعدت أصلاً، وذلك للأخذ بالاعتبار أحوال السكان المتغيرة التي أثرت في هذه المنطقة في السنوات الخمس الماضية.

مقدمة

إن الأردن من البلدان التي ترتفع فيها نسبة التحضر، وذلك لارتفاع النمو السكاني وتدفق الهجرات من الأراضي الفلسطينية المحتلة. إن نحو ٨٠ بالمئة من السكان البالغ عددهم ٤,٤ مليون نسمة يعيشون في المدن والبلدات. ففي عمان العاصمة التي تعتبر المركز الصناعي والمالي للأردن يتجمع نحو ٣٥ بالمئة من السكان، بينما يتركز في إربد والزرقاء نحو ٢٥ بالمئة و١٥ بالمئة على التوالي.

(*) مديرة البحوث والدراسات في مجلس الإسكان، عمّان.

إن ارتفاع أسعار الأراضي في المدن وكبر الحد الأدنى لمساحة القطعة السكنية المسموح بها قانوناً، وأنظمة التخطيط والبناء ذات القيود الكثيرة، بالإضافة إلى معوقات التمويل، حرمت فئة الدخل المتدني من فرص الانتفاع من الإسكان اللائق بأسعار يقدرون على دفعها. وفي مثل هذه الظروف ليس أمام الفقراء سوى العيش في مساكن مكتظة لا تصلها الخدمات وفي بيئة عامة غير صحية، أو التجاوز على أراضي الغير وإقامة مساكن لا شرعية وبدائية.

يسكن مناطق التجاوز على أراضي الغير ٩ بالمئة من سكان عمان/الزرقاء ونحو ١٢ بالمئة من سكان عمان الكبرى. وتشير التقديرات إلى نحو ٢٠٠,٠٠٠ نسمة على الأقل يعيشون على أراضي الغير في منطقة عمان/الزرقاء.

لذلك واجهت الحكومة في عام ١٩٧٩ هذا الوضع بالاشتراك مع البنك الدولي الذي وافق على إعداد «مشروع التطوير الحضري الأول»، ويتضمن تحديث خمس مستوطنات لذوي الدخل المتدني وإنشاء ثلاثة مواقع جديدة خصصت للأسر ذات الدخل المنخفض.

وفي عام ١٩٨٠، تم إنشاء دائرة التطوير الحضري في أمانة العاصمة لتقوم بتنفيذ المشروع، وهي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وترتبط مباشرة بأمين العاصمة ومجلس الأمانة.

ومع حلول عام ١٩٩٢، أتمت هذه الدائرة بنجاح المشروع الحضري الأول، وكان المشروعان الثاني والثالث قيد التنفيذ. وبناء على التوصيات الواردة في الاستراتيجيا الوطنية للإسكان، دمجت دائرة التطوير الحضري مع مؤسسة الإسكان التي تأسست في عام ١٩٦٦، وهي تقوم بإنشاء مساكن مدعومة لموظفي الحكومة. وأطلق على هذا الكيان الجديد اسم المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري.

وتمثل المؤسسة العامة حالياً المظلة الوطنية لقطاع الإسكان. وبالإضافة إلى مهمتها في تنفيذ مشاريع الإسكان الجديدة وتحديث مستوطنات ذوي الدخل المتدني، أسندت إليها مهمة إعداد السياسات الوطنية لقطاع الإسكان، بما فيها تحديث وتنفيذ الاستراتيجيا الوطنية للإسكان التي تم البدء بها في عام ١٩٨٦.

أولاً: دائرة التطوير الحضري

١ ـ الأهداف

كان من أهم أهداف دائرة التطوير الحضري توفير المسكن الملائم مع خدمات أساسية لفقراء المدن (أي الأسر التي تبلغ دخولها أقل من ٤٠ بالمئة من سلم الدخول في الأردن) على أساس استرداد كامل الكلفة. وكان القصد احتساب كلفة اسمية للأرض

والخدمات البنية التحتية الأساسية، وذلك لتوفير المسكن الملائم من خلال جهد العائلة ومبادرتها.

إن حفز مشاركة القطاع الخاص واستثماراته في توفير السكن كان أمراً مركزياً في نهج الدائرة المذكورة.

ومن الأهداف الأخرى تحسين المستوى التعليمي والصحي وأوضاع العمل للأسر من ذوي الدخل المتدني، وزيادة الإنتاجية حتى تتمكن هذه الفئة من سداد كلفة المسكن والخدمات، وخلق البيئة الموائمة للسكان حتى يستطيعوا العيش في مجتمعات آمنة.

أما الأهداف الثانوية فشملت تطوير سياسات التخطيط الحضري المناسبة والفعالة، واكتشاف طرق جديدة لتلبية الاحتياجات السكنية لفئة السكان من ذوي الدخل المتدني.

٢ ـ العمل

لتحقيق هذه الأهداف، عملت الدائرة في المدن كهيئة تطوير للمواقع والخدمات والإسكان وتحديث حارات الفقراء ومناطق التجاوز على أراضي الغير. وأخذت تباشر في شراء الأرض وتزويدها بشبكات الطرق والمياه والصرف الصحي والكهرباء، وتقسيمها إلى قطع صغيرة مع إنشاء المدارس والعيادات الصحية، ومباني الخدمات الاجتماعية الأخرى. وبعد ذلك يقوم المنتفعون بإنشاء المساكن، وإن تم كذلك البدء بإنشاء نواة سكن قابلة للتوسع وتزويدها بالأسواق والدكاكين.

أما كلفة هذه «المواقع والخدمات» فكانت تسترد من المنتفعين مع ترتيب قروض لقاء رهن البناء من بنك الإسكان.

وقد تم اتباع المبدأ نفسه في تحديث مناطق التجاوز على الأراضي، فلجأت الدائرة إلى شراء الأرض من أصحابها، ثم إيصالها بشبكات الخدمات، وإعادة بيعها للسكان. وقامت كذلك بسلسلة من الأعمال الإضافية لدعم مشاريعها، مثل برامج التنمية الاجتماعية وعرض العقارات للبيع والشراء في السوق والتخطيط والبناء، وإعداد العقود والعطاءات والإشراف على المقاولات.

كما قامت الدائرة بالترتيبات اللازمة مع بنك الإسكان بشأن الرهن والاقتراض، ومع بنك تنمية المدن والقرى بشأن استرداد الكلفة من البلديات. وتم التنسيق كذلك مع المؤسسات المعنية بالخدمات الأساسية، مثل سلطة المياه، وشركة الكهرباء، والوزارات الأخرى مثل وزارة التربية والتعليم، ووزارة الصحة، ووزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة البلديات والشؤون القروية، ووزارة البيئة والتخطيط.

وأعدت الدائرة دراسات جدوى اقتصادية لتحديد المشاريع الممكنة والتوجهات السياسية والأولويات، ودراسات لمتابعة مشاريعها. وقامت بإعداد قوائم بالمشاريع المحتملة

لغرض التقييم من بنك الإسكان، ثم تولت إعداد التصاميم التفصيلية ووثائق العطاءات. يلي ذلك شراء الأرض وطرح العطاءات على المتعهدين المؤهلين، ثم تقييم العطاءات وإحالتها للبدء بالتنفيذ.

وتولت الدائرة أيضاً عملية الإشراف على التنفيذ، وقامت بالإدارة المالية، وإدارة الأراضي، وكذلك بأعمال التنمية الاجتماعية المتصلة بمشاريعها. وجرى اختيار المنتفعين ومساعدتهم في الحصول على المال لشراء الأرض وإقامة المسكن عليها. كما قامت بالتنسيق مع المؤسسات المختصة بخدمات البنية التحتية، ومع البلديات، للموافقة على إقامة المشاريع بعد الاطلاع على مواصفات الخدمات وتجهيزها، وعلى العمل والصيانة.

٣ ـ مبادئ التصميم

طورت الدائرة مجموعة شاملة من مبادئ التصميم ومعايير الأداء، وقد اشتملت على استعمال الأرض ومساحة القطع السكنية وشكلها وارتفاع البناء، وتنظيم الطرق والممرات ومواقف السيارات والساحات الفارغة ومرافق التعليم والصحة، وتوزيع شبكات المياه والصرف الصحي والكهرباء وغير ذلك. كما تم وضع معايير لاختيار المشاريع المناسبة للتنفيذ.

٤ ـ مفاهيم التحديث

إن الفلسفة الأساسية وراء نهج التحديث هي تحسين أوضاع المستوطنات البشرية في المناطق الحضرية، وليس هدمها وإعادة البناء عليها. واعتبر هذا النهج بصفته الحل الأمثل المتوفر بناءً على الأوضاع الاجتماعية والبيئية والاقتصادية في هذه المستوطنات. وقد استهدفت هذه الفلسفة خلق البيئة السكنية المريحة والصحية من حيث نوعية المساكن والخدمات الأساسية. أما الإخلاء والهدم فمكلفان ومدمران للنسيج الاجتماعي. وسيراً على هذا النهج، تبنت الدائرة عدداً من المفاهيم منها:

ـ **استرداد الكلفة:** بسبب موارد الأردن المحدودة لا بد من استرداد الكلفة من المنتفعين، وذلك لضمان إعادة تنفيذ مشاريع مماثلة. إن على المنتفعين دفع كلفة الأرض والخدمات التحتية في الموقع، بينما تقوم الحكومة بسداد كلفة مباني الخدمات الاجتماعية وشبكات البنية التحتية التي تقع خارج حدود الموقع. ويتضمن دعم الحكومة المالي تخفيض رسوم الربط بالشبكات العامة للمياه والكهرباء والإعفاء من رسوم رخص البناء.

ـ **معايير تصميم متواضعة:** إن المعايير التي اعتمدت لتصميم المشاريع تمثل الحد الأدنى المقبول والزهيد لتمكين المنتفعين من ذوي الدخل المنخفض من دفع الكلفة.

ـ **الدعم من خلال عناصر المشروع المختلفة:** هذا باستخدام الربح المتحقق من بيع القطع التجارية لتغطية العجز الناشئ من جراء قطع المنتفعين.

ـ **العون الذاتي**: ما إن تحل مشكلة ملكية الأرض ويصبح المتجاوزون عليها هم مالكيها حتى يشجعوا على تحسين مساكنهم. جرى في هذا الصدد تقديم قروض من بنك الإسكان بشروط ميسرة. وقد قامت الدائرة كذلك بتزويد المنتفعين، بناءً على طلبهم، بالتصاميم اللازمة لتحسين مساكنهم أو توسيعها.

ـ **المواقع الجديدة والتعويض**: تم توفير قطع بديلة زهيدة الثمن للأسر التي تأثرت بأعمال الهدم نتيجة لإعادة تنظيم المواقع للتحديث. جرى كذلك دفع تعويض مالي عن البناء الذي هدم لذوي العلاقة.

ـ **مشاركة المجتمعات المحلية في عملية التطوير**: لتسهيل عملية التحديث المادي ودعم الرفاه الاجتماعي، تم تنظيم مشاركة المجتمعات المحلية على مراحل محددة تتضمن برامج التدريب وكسب العيش.

٥ ـ المشاريع التي تم تنفيذها

ـ **مشروع التطوير الحضري الأول: ١٩٨٠ ـ ١٩٨٧:**

● **التكلفة الإجمالية**: ٢١,٧٣ مليون دينار أردني.

● **مواقع التحديث**: أربعة مواقع، عدد سكانها ١٢,٦٩٠ نسمة مكونة من ١,١٤٣ قطعة سكنية وتجارية، مع خدمات عامة وتنمية اجتماعية.

مجموع التكلفة: ٣,٧٣ مليون دينار أردني.

● **المواقع والخدمات**: ثلاثة مواقع، سكانها ٢٠,٤٥٠ نسمة، مكونة من ٢,٧٧٧ قطعة سكنية وتجارية مع الخدمات العامة والتنمية الاجتماعية.

مجموع التكلفة: ١٨ مليون دينار أردني.

ـ **مشروع التطوير الحضري الثاني: ١٩٨٦ ـ ١٩٩١:**

● **التكلفة الإجمالية**: ٢٩,١٦ مليون دينار أردني.

● **مواقع التحديث**: موقع واحد، عدد السكان ١,٣٧٠ نسمة، مكونة من ١٢٤ قطعة سكنية وقطعة تجارية مع الخدمات العامة والتنمية الاجتماعية.

مجموع التكلفة: ٠,٧٣ مليون دينار أردني.

● **المواقع والخدمات**: ستة مواقع، عدد سكانها ٣٢,٩٢٠ نسمة، مكونة من ٤,٢٣٣ قطعة سكنية وقطعة تجارية مع خدمات عامة وتنمية اجتماعية.

مجموع التكلفة: ٢٨,٤٣ مليون دينار أردني.

ـ **مشروع التطوير الحضري الثالث: ١٩٨٨ ـ ١٩٩٤:**

● **التكلفة الإجمالية:** ١١,٤٢ مليون دينار أردني.

● **مواقع التحديث:** عدد السكان الذين تم تحديث مستوطناتهم بلغ ٤٠,٠٠٠ نسمة، بكلفة تقدر بـ ٨,٨٩ مليون دينار أردني.

● **المواقع والخدمات:** عدد السكان الذين استفادوا من عملية التطوير بلغ ١٥,٠٠٠ نسمة، بكلفة تقدر بـ ٢,٥٣ مليون دينار أردني.

٦ ـ التمويل واسترداد الكلفة

أ ـ التمويل: تم تمويل مشاريع دائرة التطوير الحضري من خلال قروض من البنك الدولي وتخصيصات من الحكومة المركزية وبنك الإسكان. وفي السنوات الأخيرة اشتمل التمويل على عنصر جديد، وهو الدفعات الأولية من المنتفعين. وكانت دائرة التطوير الحضري تتسلم الأموال مباشرة من وزارة التخطيط وبنك الإسكان، وبنك تنمية المدن والقرى.

ب ـ استرداد الكلفة: تقسم عملية استرداد الكلفة إلى جزءين: **الأول** مكون من عناصر تسترد كلفتها مباشرة من المنتفعين، **والثاني** تسترد من العائد العام للمشروع.

العناصر القابلة للاسترداد	العناصر غير القابلة للاسترداد[٣]
امتلاك الأرض[١] خدمات البنية التحتية في الموقع[١] نواة المسكن[١] قروض البناء[٢] الرهن العقاري لشراء الأرض[٢]	الأرض المخصصة للبنية التحتية خارج الموقع الأرض المخصصة للخدمات الاجتماعية خدمات البنية التحتية خارج الموقع الخدمات الاجتماعية

(١) تسترد أثمان كلفة الأرض وشبكات البنية التحتية في الموقع ونواة المساكن من مبيعات العقار.
(٢) القروض للمنتفعين لإقامة البناء وموادهِ تتم مباشرة من خلال بنك الإسكان.
(٣) تكاليف البنية التحتية خارج الموقع والخدمات الاجتماعية التي تسترد من خلال الضرائب ورسوم الاشتراك.

وهذه الطريقة في استرداد الكلفة تم اعتمادها في المشروعين الأول والثاني أعلاه، وفي أحد مواقع المشروع الثالث في شلالة بمدينة العقبة.

غير أن ارتفاع أسعار الأراضي وكلفة التطوير والضغوط التي ترتبت على ذلك، والاعتراضات التي تقدم بها السكان، دعت المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري إلى تعديل سياستها في استرداد الكلفة في مواقع التحديث الأخرى ضمن المشروع الثالث. وشمل التعديل إعفاء المنتفعين بشكل جزئي أو كلي من كلفة البنية التحتية داخل الموقع بشكل ينسجم مع قواعد استرداد الكلفة الخاصة بالخدمات في المناطق الأخرى التي تقع

ضمن تنظيم حدود البلديات. وبموجب هذه القواعد تسترد الكلفة المباشرة لخدمات البنية التحتية من خلال الضرائب العامة.

وقد حددت دراسات التقييم التي تمت في مواقع التحديث أمرين مهمين أسهما في نجاح المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري في تجربتها في التحديث، وهما:

أ ـ برامج المشاركة من قبل المجتمعات المحلية.

ب ـ الدراسات التي أجريت خلال كل مراحل العمل في المشاريع.

ثانياً: مشاركة المجتمعات المحلية في مشاريع التحديث

١ ـ القضايا

يمكن تعريف المشاركة المجتمعية، في سياق تحديث مواقع السكن العشوائي، بأنها المشاركة التطوعية والشعبية في عملية صنع القرارات المتعلقة برسم أهداف المشروع وعناصره وأولوياته. تمتد هذه المشاركة خلال مراحل المشروع من التخطيط إلى التنفيذ. إن المشاركة المجتمعية تشكل مرتكزاً أساسياً في مشاريع التحديث وتستحق الاهتمام من المخططين والمختصين ومن المؤسسات العاملة في هذا المجال.

كما أن نجاح مشاريع التحديث تعتمد إلى حد كبير على مدى مشاركة المنتفعين المعنيين باعتبارهم على معرفة بمشاكلهم واحتياجاتهم وأولويات العمل المطلوبة. ومن خلال هذه المشاركة يتمكن السكان من التعبير عن موافقتهم على المشروع، أو تعديله، أو حتى رفضه نهائياً، الأمر الذي ينطوي على تحمل المسؤولية والملكية والقوة.

ومن الصحيح القول أيضاً إن المشاركة قد تسفر عن نتائج أفضل من حيث التزام المنتفعين بمسؤوليات ما بعد التطوير. وتدل التجربة على أن هذا الالتزام شرط مسبق لصيانة المشاريع المنجزة واستدامتها ولنجاح عمليات استرداد الكلفة.

تتطلب المشاركة المجتمعية تعبئة الموارد البشرية المتوفرة وتشغيلها كلها بهدف تمكين المجتمعات المحلية من أن يكون لها قول في القرارات المتعلقة بمستقبلها.

ولقد دعت أدبيات الأمم المتحدة إلى المشاركة المجتمعية، وذلك في ما جاء عن توفير المأوى للجميع بحلول العام ٢٠٠٠.

إن عملية المشاركة المجتمعية عملية صعبة ومضنية ومكلفة مالياً، وتتطلب إعداد دراسة جدوى ومسألة التمويل. فقد تبين من خلال تقييم برامج التنمية التي اعتمدت المشاركة المجتمعية خلال عقد التسعينيات أن هناك العديد من الأمور المتداخلة في المشاركة المجتمعية يتوجب أخذها بالاعتبار، والتي قد تتطلب أحياناً نماذج أخرى من العمل.

ولقد واجهت مشاريع التطوير التي نفذتها الحكومات صعوبات ومشاكل أدت إلى

تعثر العمل بها، بينما أثبتت بعض الجمعيات الأهلية نجاحاً في هذا المجال. لذلك فإنها تستطيع القيام بدور فعال في مشاريع التطوير الحضري، وأن تعمل كوسيط بين المسؤولين الرسميين العاملين والمنتفعين. وهذا الدور تزداد أهميته أثناء تنفيذ أعمال التحسين، وبعد الانتهاء من المشروع، حيث تتسلم أجهزة رسمية أخرى مسؤولية الصيانة للمشروع وعادة تكون «البلدية». إن حضور هذه الجمعيات كطرف ثالث في المرحلة الانتقالية يساعد السكان المحليين على التكيف لمرحلة التطور النهائية، وهي مرحلة الاستدامة.

يبرز العرض أعلاه الحاجة إلى التدريب المتخصص لكل الأطراف في عملية المشاركة المجتمعية ليتمكنوا جميعاً من تحقيق هدف المشروع في التنمية الشاملة وتقوية المجتمعات المحلية لمواصلة أعمال التحسين وتلبية احتياجاتهم، وهذا هو الهدف النهائي لمشاريع التطوير.

٢ ـ الأطراف ذات العلاقة

الطرفان المعنيان بالمشاركة المجتمعية في مشاريع التطوير في الأردن هما:

أ ـ المنتفعون.

ب ـ الجهاز الرسمي (الجهة الحكومية أو البلدية).

يشكل المنتفعون الطرف الرئيسي في المشاركة لأنهم المعنيون أساساً من الاستفادة من المشروع. أما الطرف الثاني، فهو المعنيون بتسهيل العمل وإدارته. وفي ما يلي نتناول الفئة المنتفعة من هذه المشاريع من حيث تكوينها وأصولها وتاريخها وظروفها.

إن أغلبية سكان المواقع المتدنية الخدمات والتي تقع على امتداد عمان/الزرقاء هي من أصول فلسطينية، ومن الفائض السكاني لمخيمات اللاجئين الفلسطينيين في الأردن والذين هاجروا من الضفة الغربية إلى الضفة الشرقية بين عام ١٩٤٨ وعام ١٩٦٧. ولقد تشكلت هذه التجمعات السكانية بالتجاوز على أملاك الغير سواء كانت للدولة أو للأفراد، ثم ما لبثت أن أقامت مساكنها بلا ترخيص وبمواد بناء غير مناسبة، ولم تكن مرتبطة بشبكات البنية التحتية (ماء، صرف صحي، كهرباء. . . الخ)، ففي أحد هذه المواقع، مثلاً في عمان، لم يكن بإمكان أي عابر للموقع أن يمر دون أن تتلوث قدماه بالمياه الملوثة وأوحال الصرف الصحي.

وفي منطقة العقبة، يمكن تقسيم السكان في مستوطنات التجاوز إلى مجموعتين: الأولى أردنية الأصول، وتعتبر أن لها الحق في ملكية الأرض لأنها تقيم على هذه الأرض قبل إنشاء المملكة. المجموعة الثانية من السكان أصولها بدوية هاجرت من صحراء النقب، ولا يزال بعضهم يمارس حياة التنقل من مكان إلى آخر. هذه المستوطنات تفتقر إلى شبكات البنية التحتية ومباني الوحدات السكنية فيها تتباين بين الرديء والجيد.

هذه أمثلة على المجموعات المتنوعة لسكان مواقع مشاريع التطوير والتحديث. وقد

استُنبطت طرق مختلفة لمعالجة شؤون هؤلاء الناس ولاستقطاب السكان للمشاركة في عملية التطوير.

٣ ـ الأنماط والأساليب والمراحل

أثمرت مسيرة المشاركة المجتمعية في مشاريع التحديث في الأردن سمات متنوعة، فتغيرت هذه السمات نتيجة للأوضاع السياسية المختلفة، إذ ازدادت المشاركة بعد أن تقدمت الديمقراطية في البلاد وتنوعت خصائص السكان في مواقع التحديث.

لقد تم حتى الآن تحديث ثلاثة عشر موقعاً، سبعة منها في مدينة عمان، وستة في مدينة العقبة، وكلها كانت قد انتهت، لكن المشاركة المجتمعية فيها كانت بدرجات مختلفة.

أ ـ مشاريع التحديث التي نفذت قبل الديمقراطية

تشمل المشاريع التي نفذت بموجب مشروع التطوير الحضري الأول (شرق الوحدات، الجوفة، وادي الرم، النزهة، حي الأمير حسن) في عمان، ومشروع واحد في العقبة (موقع صلاح الدين) الذي نفذ بموجب المشروع التطوري الثالث. إن عملية التحديث شملت تصويب ملكية الأرض والتخطيط للموقع وتزويده بالخدمات الأساسية والاجتماعية. إن مشاركة المنتفعين في قرار تنفيذ المشاريع، أو تحديد أولويات التطوير، لم تتم في هذه المواقع، إلا أنها تمت في أعمال تصميم المساكن، وأثناء التنفيذ من قبل المقاولين.

إن التصميم الجيد للممرات والساحات الفارغة في هذه المواقع ساعد على المشاركة المجتمعية، وهذه المشاركة هي التي حفزت السكان في ما بعد على القيام بالصيانة، وبالتالي إدامة عناصر التحديث في المواقع.

كانت برامج المراكز الاجتماعية كذلك محور الاهتمام في المشاركة المجتمعية لأنها استهدفت تزويد السكان المحليين بالقوة وتحمل المسؤولية. وكانت الخطوة الأخرى المهمة في هذا الصدد تشجيع الأهالي على تأليف جمعيات وتعاونيات لهم.

حين بدئ العمل في المواقع أعلاه ظهرت بعض الأصوات المعارضة للتحديث بحجة ارتفاع الأسعار. لكن هذه المعارضة تلاشت بعد تخفيف العبء المالي عن كاهل الفقراء، فأكملت مشاريع التحديث بنجاح. ولقد كان لهذه المعارضة نتائج سلبية في مواقع أخرى أدت إلى رفض السكان لأعمال التحديث فيها.

ب ـ المشاريع التي نفذت بعد الديمقراطية

كانت المشاريع التي تم إيقافها نتيجة لرفض السكان هي:

ـ **حي جناعة/الزرقاء**: تم اختيار هذا الموقع ضمن المشروع الثالث للتحديث على أن

يشمل تصويب ملكية الأرض وإيصال شبكات البنية التحتية كافة، على رغم أن بعض المساكن كانت متصلة بالكهرباء والماء، إنما بشبكات قديمة. وقد اتخذ قرار تنفيذ المشروع بلا مشاورة سابقة مع السكان المحليين، فشنوا معركة ضارية ضد المشروع، مدعين ارتفاع سعر الكلفة، بالإضافة إلى توفر خدمات البنية التحتية في الموقع. وفي حقيقة الأمر، كان سعر الأرض مرتفعاً نسبياً لأنها ملكية خاصة، وبناء على هذا الموقف تم إيقاف تنفيذ المشروع.

- **حي الأمير علي/الرصيفة**: تم في هذا الموقع استشارة السكان لإبداء رأيهم في تحديث الموقع، وعلى رغم أنهم كانوا يشغلون الأرض بصورة غير شرعية ووجود حاجة ملحة إلى خدمات البنية التحتية، إلا أنهم رفضوا التحديث، وطالبوا بأن تتولى بلدية الرصيفة مهمة العمل مجاناً أسوة بمدينتي الزرقاء والرصيفة. وقد رحبت فئة المتعلمين بتنفيذ المشروع، بينما رفضت فئة القيادات التقليدية المشروع ومارست ضغوطاً على السكان لعدم التعاون مع الجهاز الرسمي المكلف بالعمل.

ولم يتمكن رئيس البلدية في مدينة الرصيفة المنتخب بحرية من إقناع المعترضين بالقبول مع أنه كان شخصياً إلى جانب التحديث. هذا وصادف ذلك بداية المرحلة الديمقراطية والانتخابات لمجلس الأمة، وقد تسابق المرشحون على ترضية السكان، وتم رفض المشروع.

إن التجربة السابقة في التحديث والموقف السلبي ضده في بعض المواقع استدعت إعادة التقييم للأسلوب السابق. وقد تم التوصل بعد التقييم إلى ضرورة العمل بأسلوب مرن، بحيث أصبحت عملية قرار تنفيذ المشروع واختيار أولويات العمل به من اختصاص السكان المحليين بشرط الموافقة الخطية على دفع الكلفة.

تم اعتماد هذا الأسلوب في مشروعين في مدينة عمان (حي أبو عليا وحي هملان)، وفي أربعة مشاريع في مدينة العقبة (شمال وجنوب الشلالة وشمال وجنوب البلدة القديمة).

ج - مشاريع مدينة عمان

- **مشروع حي أبو عليا**: شارك السكان في هذا الموقع بفعالية في تحديد الأولويات التحديث في الموقع، وهذه الأولويات اقتصرت على تخطيط الموقع وإفراز القطع. وشارك السكان كذلك في عملية التخطيط الأولي لتحديد مساحات القطع وعرض الممرات ومساراتها، وفي المقابل كان عليهم التوقيع بالقبول على مساحات القطع والالتزام بسداد كلفة الأرض والخدمات. ولقد أثبت هذا الأسلوب فعالية في تنفيذ العمل المطلوب.

كان للمشاركة المجتمعية في هذا الموقع نتائج مهمة أخرى، فظهرت قيادات محلية قادرة على التعامل مع الجهات الرسمية المختصة. فجرى إيصال شبكة الكهرباء إلى الموقع، وكذلك بناء نادٍ ثقافي. إن تعاون السكان في ما بينهم حول الأمور المتعلقة بمساحات

القطع السكنية، أو حول الالتزام بالسداد، هو من السمات البارزة في هذا الموقع.

ـ حي هملان: إن تجربة هذا الموقع في المشاركة المجتمعية مماثلة تماماً لما تم تطبيقه في حي أبو عليا، مما ضرب مثلاً يحتذى. وكان للقادة المحليين في الموقع دور مهم في حشد تأييد الأهالي وإشراكهم في اتخاذ القرارات الخاصة بتنظيم مساحات القطع السكنية، وكذلك بتخطيط الموقع. وقد التزم السكان بسداد الكلفة، وتم تنفيذ المشروع بنجاح.

د ـ مشاريع مدينة العقبة

تحقيقاً لمشاركة السكان في صنع القرارات، تم توزيع استمارات عليهم لتحديد موقفهم من التحديث في أماكنهم. وكانت الاستجابات إيجابية في المواقع الأربعة، فقد رحبوا بأعمال التحديث بما في ذلك تصويب ملكية الأرض وتزويد المواقع بخدمات البنية التحتية، لكنهم عبروا عن تحفظهم حول ارتفاع أسعار الأرض والكلفة، وللتوصل إلى حلول مرضية للطرفين قامت المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري بتوقيع اتفاقيات ثنائية مع الجهات الحكومية المختصة بالخدمات على أساس أن تقوم الأولى باسترداد تكلفة البنية التحتية من الثانية التي تستردها بدورها من المنتفعين بأجل طويل. ولقد استغرقت عملية التفاوض بين المؤسسة والسكان فترة زمنية طويلة تراكمت خلالها الفوائد وسببت زيادة في معدلات عدم الدفع.

ومن المفيد أن نذكر هنا أن أطرافاً رسمية أخرى في العقبة شاركت في القرارات، هي البلدية وسلطة اقليم العقبة، وكان لهذه المشاركة فوائدها وسلبياتها. ومن هذه السلبيات الضغوط التي مورست لتعديل بعض القرارات الفنية بشأن أعمال الهدم وعرض الطرق وتخصيص القطع.

إن مشاريع العقبة تختلف من بعض النواحي عن مشاريع عمان. وثمة عدد كبير من المنتفعين في العقبة لا يعترفون بأنهم يشغلون الأرض بشكل غير قانوني، إذ يعتبرون أنفسهم السكان الأصليين هناك. لذلك فإن ما من أحد له الحق، برأيهم، في مطالبتهم بدفع ثمن الأرض. بيد أن تحديث المواقع الأربعة قد جرى تنفيذه بصورة مرضية على العموم بمشاركة الأطراف المعنية كلها.

٤ ـ الدروس المستفادة

إن مطالبة السكان بإعطاء مواقعهم الأولوية في مشاريع التحديث ترتبط كثيراً بمدى إلحاح حاجتهم التي سيلبيها هذا التحديث. إن سكان موقع المحطة مثلاً، وهم من المتجاوزين على الأراضي، كانوا مهددين بهدم مساكنهم والترحيل من قبل أمانة العاصمة، فتعاونوا تعاوناً وثيقاً مع موظفي المؤسسة. وكان سكان حي أبو عليا يفتقرون إلى الكهرباء، فدفعهم ذلك إلى قبول التحديث والمطالبة به. أما سكان حي جناعة في مدينة الزرقاء الذين يعيشون في وحدات سكنية معظمها مبني بمواد معمرة ومتصل بشبكات الماء

والكهرباء، فقد أدى بهم هذا الوضع إلى رفضهم التحديث.

إن عملية المشاركة في تحديد أولويات التحديث خطوة جوهرية، لأن مشاركة السكان في هذه المرحلة تؤثر في موافقتهم على التحديث والتزامهم بسداد كلفته المالية.

ثبت أن مشاركة السكان المحليين في المسوح الاجتماعية أمر ممكن عملياً. فقد جرت مسوح كهذه مع مجموعة من الباحثات الاجتماعيات المحليات المدربات جيداً في المراكز الاجتماعية، إلا أنه لم يكن بالإمكان مشاركة السكان في المسوح المادية التي تتطلب مهارات فنية خاصة.

إن من اللازم احترام التنظيمات السكانية المحلية الموجودة في الموقع، فعدم وجود التفاهم والانسجام بين المجموعات القيادية التقليدية (عادة من الكبار في السن) ومجموعات القياديين الشباب في هذه المنظمات قد يخلق متاعب ربما تؤدي إلى فشل مشاريع التحديث، وعدم قدرتها على اتخاذ قرار موحد بخصوص قبول المشروع. هذا وإن المرأة المحلية تفضل في الغالب أن تشارك في التنظيم التعاوني غير الرسمي بدلاً من التنظيمات الرسمية.

وللسكان المحليين ظروف وعادات وتقاليد قد تختلف من مدينة إلى أخرى، وأحياناً من موقع إلى آخر، في المدينة ذاتها. هذه الاختلافات يجب أخذها في الاعتبار عند التخطيط والتصميم. إن الدراسات قد أظهرت أن تخطيط الممرات والطرق والأرصفة والساحات المفتوحة شبه الخاصة والمناطق الخضراء تلعب أدواراً مهمة في تحقيق التفاعل الاجتماعي بين الجيران لأنها تشكل مكان التقاء للجميع. فالنساء، مثلاً، في مناطق التحديث يبقين على هذه الأمكنة نظيفة لأنهن يستعملنها أكثر من الرجال.

هذا في مدينة عمان، أما في مدينة العقبة، فالوضع على العكس، إذ يقوم الرجال بهذه الأعمال بسبب الطبيعة المحافظة للمجتمع المحلي، وكذلك لأن الرجال أكثر استعمالاً لهذه الأمكنة.

ثالثاً: دور الدراسات والأبحاث

١ ـ الإجراءات

تستند مشاريع التطوير الحضري التي تنفذها المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري إلى قاعدة من البيانات التي يتم جمعها من خلال سلسلة من المسوح الميدانية والدراسات المتخصصة، وهي:

- دراسات الجدوى.
- الدراسات الشاملة، الاجتماعية والاقتصادية والصحية، لمواقع التحديث المستهدفة.

● دراسات الحاجة السكنية:

وتتم دراسات الجدوى أولاً، أما الدراسات الأخرى فتجري قبل البدء بالتنفيذ.

وهناك دراسات أخرى، مثل دراسات المتابعة التي تتم أثناء تنفيذ المشروع ودراسات بعد الانتهاء منه، لتقييم أثره ومدى تحقيقه لأهدافه.

إن نتائج هذه الدراسات تشكل أساساً لتحديد الإطار العام للمشاريع القائمة والمستقبلية، والتي يمكن أن ينتفع منها المخططون والمنفذون. فمثلاً، إن بعض المعايير تمت مراجعتها وتعديلها في المشروعين الحضريين الثاني والثالث، وذلك استناداً إلى التجربة المستقاة من المشروع الحضري الأول. وساعدت هذه الدراسات أيضاً في جوانب أخرى، مثل الوصول إلى الفئات المستهدفة من المنتفعين، وكذلك في تقييم الأداء المالي للمشاريع وصلاحيتها للبقاء. إن العديد من الجامعات والجهات الأكاديمية المحلية والدولية أسهمت في هذه الدراسات، مثل الجامعة الأردنية، وجامعة هارفرد التي تم بالتعاون معها إعداد دراسة بعنوان: «استراتيجيات التحسين المستدام للمجتمعات الحضرية ذات الدخل المنخفض» في عام ١٩٩٢.

ساعدت هذه الدراسات على رفع كفاءة جهاز المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري وأكسبته خبرة كبيرة في الميدان، كما أنها جعلت الهيئات التمويلية الخارجية، مثل البنك الدولي، أكثر اقتناعاً بالاستمرار في تمويل مشاريع التحديث الحضري.

٢ ـ أنواع الدراسات

أ ـ الدراسات الأولية لمواقع التحديث

(١) المرحلة الأولى: دراسة الأولوية لمواقع التحديث، ومنها:

ـ تحديد ابتدائي لمواقع التحديث المحتملة في المدن والمراكز الحضرية، وذلك بالاستناد إلى خطط المدن والقرى والصور الجوية، بالإضافة إلى جمع البيانات من الجهات المعنية.

ـ إجراء مسوح ميدانية لعينات من المنتفعين التي تقيم في مواقع التحديث لجمع البيانات عن منطقة الموقع وملكية الأرض وسعرها وأنواع المساكن وحالة التخطيط، والكثافة السكانية، والخدمات المتوفرة (بنية تحتية واجتماعية)، والإمكانية المالية للسكان ومدى قبولهم لمشاريع التحديث.

ـ إعداد قائمة بالأولويات لمشاريع التحديث المحتملة وإعطاء الأسبقية للمواقع ذات الأحوال المادية والاجتماعية المتدنية.

وفي المدة الأخيرة أصبح تقبل السكان للتحديث من قبل المنتفعين له الأسبقية الأولى.

(٢) المرحلة الثانية: دراسات لمواقع مختارة، وتتضمن:

ـ مسوح شاملة اقتصادية واجتماعية لكافة السكان المقيمين في الموقع للحصول على بيانات بشأن:

- العائلة: اسم الأسرة التي ستخصص لها قطعة الأرض.
- المسكن: للمساعدة في إعادة تخطيط الموقع.
- الوضع الصحي: لاستعماله كقاعدة لدراسات تالية.
- القيادة المحلية: للتعاون معها خلال مرحلة التنفيذ.

هذه البيانات تعتبر مرجعاً للمخططين والباحثين في الميادين ذات العلاقة كلها.

ـ دراسة الجدوى الأولية: يتم من خلالها احتساب الكلفة التي تتناسب والإمكانيات المالية للمنتفعين. عندئذٍ يتم عرض الموقع على مجلس إدارة المؤسسة العامة الذي يضم أعضاء من المؤسسات المعنية كلها للدراسة والموافقة.

(٣) المرحلة الثالثة: دراسة تقييم الموقع، وتحتوي على دراسة الجدوى التفصيلية للمشروع من النواحي الفنية والاجتماعية والمالية والتسويقية. وتقدم هذه الدراسة إلى الجهات التمويلية، مثل بنك الإسكان، للتأكد من إمكانية استرداد الكلفة، وإلى بنك تنمية المدن والقرى، ووزارة التخطيط لما يتعلق بالتكلفة غير القابلة للاسترداد.

وبعد الحصول على الموافقات المذكورة أعلاه يتم الانتقال إلى خطوة التصميم التفصيلي للمشروع.

ب ـ الدراسات الأولية للمواقع الجديدة (أراضٍ وخدمات)

(١) المرحلة الأولى: دراسة الحاجة السكنية واتجاهات الطلب، وتتضمن دراسة الحاجة السكنية والعرض والطلب، والوضع المالي للسكان في المراكز الحضرية الرئيسية. وتتخذ الخطوات التالية:

(أ) دراسة الاستراتيجيا الوطنية للإسكان وتقرير حصة المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري في إنشاء الوحدات السكنية.

(ب) مراجعة الدراسات عن الأحوال الاجتماعية والاقتصادية للفئة المستهدفة.

(ج) تحديد المشاريع التنموية المهمة، بما فيها المشاريع الصناعية التي تنفذ في الأردن كمراكز جذب للفئات المستهدفة.

(د) التشاور مع البلديات المحلية بشأن المواقع التي سيجري تحديثها وعدد الوحدات السكنية التي ستتعرض للهدم نتيجة لإعادة التخطيط.

ومن النتائج المستحصلة من أعلاه يمكن تقدير الحاجة السكنية لكل مدينة في الأردن. أخيراً، يترتب على دراسة الحاجات السكنية والعرض والطلب والوضع المالي اتخاذ الخطوات الإضافية التالية:

ـ القيام بمسوح محلية في المدن لجمع البيانات عن الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية ومقارنة النتائج بالبيانات المتوفرة من المسوح الوطنية.

ـ إعداد دراسات فنية تتناول الامتداد العمراني المستقبلي للمناطق الحضرية من حيث الإسكان وخدمات البنية الأساسية وتحديد الأراضي الحكومية والأسعار المتوقعة.

ـ إعداد قائمة بمواقع تطوير بديلة لكي تختار منها المواقع التي ينطبق عليها معيار السكن لذوي الدخل المنخفض.

(٢) المرحلة الثانية: دراسة اختيار الموقع، وتشتمل على معايير الاختيار التالية:

(أ) محل الموقع ومدى توفر شبكات الخدمات الأساسية في منطقته (مثل خطوط الماء والكهرباء... الخ).

(ب) الأحوال المادية للموقع من طبوغرافية وامتداد عمران مستقبلي، ونوع التربة، وتكلفة الإنشاء.

(ج) مدى توفر المرافق الصحية والتعليمية بالقرب من الموقع.

(د) مساحة الموقع (بحيث لا تقل عن ١٠ ـ ١٥ هكتاراً).

من ثم يجري إعداد دراسة جدوى اقتصادية أولية للمشروع تتضمن تقديرات الكلفة لتقييم مدى ملاءمة الجانب المالي والاجتماعي للمشروع لإمكانيات الفئة المستهدفة.

وأخيراً يقدم المشروع إلى مجلس إدارة المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري للموافقة.

(٣) المرحلة الثالثة: دراسة الجدوى النهائية

تعد الدراسة وتقدم إلى الجهات التمويلية للموافقة على تنفيذ المشروع، كما تم تفصيله في بند مشاريع التحديث.

ج ـ دراسات الإشراف والمتابعة للتحديث والأرض والخدمات

تسعى هذه الدراسات إلى:

ـ التعرف إلى البيئة العامة للأرض والخدمات في مواقع التحديث، وتقييم مدى نجاح المشروع في تلبية احتياجات المنتفعين من حيث الرفاه العام والاقتصاد والصحة والبيئة.

ـ التعرف إلى دخل الأسرة ونفقاتها، ومقارنة ذلك بأرقام دراسات الإمكانية المالية للتعرف إلى التغييرات التي حدثت.

ـ التعرف إلى أساليب استرداد الكلفة وأوضاع الحالات الاجتماعية.

من الأمثلة عن الدراسات المشتركة الدراسة المعنونة: «استراتيجيات التحسين المستدام للمجتمعات الحضرية ذات الدخل المتدني» والتي تمت بالتعاون بين المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري وجامعة هارفرد عام ١٩٩٣، وتناولت المواضيع التالية:

ـ **وجوه استعمال الساحات العامة**، حيث أبرزت الدراسة أهمية هذه الساحات، ولا سيما بالنسبة إلى الأطفال والنساء. وحددت الدراسة بعض المعايير لزيادة الاستفادة من هذه الساحات، وذلك عن طريق التصميم لجعلها شبه خاصة، ومكاناً لتجمع الأقارب في مناطق متجاورة لتشجيع المشاركة فيها وتنظيفها وصيانتها.

ـ كما بينت الدراسة أن **المراكز الاجتماعية** هي أماكن مفضلة للقاء الأطفال والنساء، وبشكل خاص الفتيات الخجولات اللواتي لا يجتمعن في الساحات العامة، كما أن البرامج التعليمية في هذه المراكز هي عنصر جذب للسكان. إن مراكز الصحة والأمومة في مواقع المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري هي مهمة جداً للنساء، لأنها توفر عليهن قضاء ساعات انتظار طويلة في المستشفيات القريبة وتزودهن بالرعاية الصحية اللازمة.

ـ واتضح أن **عدم وجود ملاعب للأطفال** في مواقع المؤسسة العامة يستلزم دراسة أخرى واهتماماً أكبر على رغم ما يترتب على ذلك من تكاليف إضافية. ومن العوامل التي تضيف إلى المشكلة حدةً أن نسبة السكان من فئة الشباب في هذه المواقع نسبة مرتفعة، وأن كثيراً من الأطفال يستخدمون سطوح المنازل ملاعب لهم.

ومن دراسات المتابعة الأخرى:

(١) التقرير النهائي ١٩٨٨/مشروع التطوير الحضري الأول.

(٢) التقرير النهائي ١٩٩٣/مشروع التطوير الحضري الثاني.

يتناول هذان التقريران ملخصاً للتجارب التي اكتسبت خلال التنفيذ ومدى تحقيق أهداف المشروعين.

(٣) الصحة والسكان في مناطق التجاوز في مدينة عمان. تقييم بعد أربع سنوات من التحديث، ١٩٨٥.

د ـ دراسات قصيرة معينة

وتشمل الدراسات التي يجب تنفيذها استجابة لاحتياجات طارئة أثناء تنفيذ المشاريع، مثل «دراسة المشاركة المجتمعية» التي تمت في أحد مواقع التحديث في مدينة عمان عام ١٩٩١ بالتعاون بين موظفي المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري والمجتمع المحلي (اللجنة الإدارية للجمعية المحلية). وقد تضمنت الدراسة تدريب موظفين محليين ورمت إلى تقييم حاجات الجمعية المحلية.

رابعاً: خاتمة

حاولت هذه الورقة توضيح أبعاد الدراسات التي أعدت لمشاريع التطوير الحضري في الأردن. إن منهجية العمل وآليته اللتين تم اعتمادهما خلال ١٠ إلى ١٥ سنة الماضية قد تطورتا بمرور الزمن.

من المهم التشديد على الحاجة إلى مراجعة البيانات التي استحصلت من عدد من الدراسات السابقة، وذلك للأخذ بالحسبان أحوال السكان المتغيرة، مما أثر في الأردن في السنوات الخمس الماضية، مثل تدفق العائدين من الكويت نتيجة حرب الخليج بين العراق والكويت. إن تحقيق السلام في المنطقة قد يكون له كذلك أثر كبير في فئات الآلاف من الفلسطينيين، ولا سيما الذين يعيشون في مستوطنات غير نظامية أو مخيمات رسمية للاجئين إذا سمح لهم بالعودة إلى ديارهم.

المراجع

Bisharat, Leila and Hisham Zagha. «Health and Population in the Squatter Areas of Amman: A Re-assessment after Four Years of Upgrading.» (Urban Development Project One: Completion Report, Municipality of Amman, Urban Development Department, Amman, 1988).

Dajani, Hidaya. «Community Participation in Upgrading Sites: Jordan Case Study.» Paper presented at: Seminar on Open Cities: Community Participation for Sustainable Urban Development, United States Agency for International Development and UMP, Cairo, September 1994.

Jordan, Municipality of Amman, Urban Development Department. «A Baseline Health and Population Assessment for the Upgrading Area of Amman.» (A Report to the Urban Development Department by the Poplulation Council, Amman, 1982).

٣ ـــ دور التراث المعماري في إعادة الإعمار الحضري في فلسطين

إحسان فتحي(*)

خلاصة

يتميز التاريخ الفلسطيني، الذي يمتد عمقاً في الزمن إلى أكثر من ٧٠٠٠ سنة، بكونه قد خلف تراثاً معمارياً غنياً ومتنوعاً، بيد أن الخصائص المعمارية لهذا التراث ترجع في غالبها إلى الفترة الإسلامية أكثر منها إلى أي فترة أخرى. لكن هذا التراث المعماري الفريد يبقى حالياً من دون توثيق يذكر، وقد تعرض خلال العقود الأخيرة إلى خسارة كبيرة من جراء الإهمال، والهدم المباشر، أو التطوير العمراني الحديث الذي غالباً ما يفتقر إلى الحساسية إزاء هذا التراث العريق. وباستثناء مدينة القدس، فإن أغلب المدن والقرى الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة قد تعرضت إلى إرباك كبير في نسيجها المادي التاريخي.

تحاول هذه الدراسة تحديد الأنواع المختلفة والخصائص الأساسية التي تميزت بها التقاليد المعمارية الحضرية والريفية في فلسطين، وذلك بهدف تسليط الأضواء على الحاجة الملحة إلى الحفاظ على هذا التراث وإحيائه من خلال مقترحات وإجراءات وسياسات معينة لضمان التواصل الثقافي مع الماضي.

ولن تغطي هذه السياسات الحفاظ على المراكز التاريخية فحسب، بل ستعالج أيضاً مسألة العمران الحديث ضمن هذه المراكز، وضرورة ضمان الحفاظ على استمرارية هذا التراث والتواصل معه في المشاريع العمرانية الجديدة من خلال تصاميم تستلهم التراث والتقاليد الفلسطينية. كما تشير الدراسة إلى عدد من الأمثلة المعمارية في المنطقة العربية، والتي تكشف عن محاولات جادة قام بها بعض المعماريين العرب لصياغة هذا التراث

(*) عميد كلية العمارة والفن في جامعة الأردن للبنات، عمّان.

المعماري بأطر جديدة وحيوية ضمن سياقات معاصرة تماماً.

مقدمة

كانت فلسطين عبر تاريخها الطويل أحد أهم المراكز الثقافية والدينية في العالم، إذ إنها بتاريخها العريق، والذي يمتد إلى أكثر من ٧٠٠٠ عام، وبموقعها الجغرافي في قلب الشرق الأوسط، تميزت بتوارثها لمجموعة متنوعة وثمينة جداً من المعالم المعمارية والمواقع التاريخية والآثارية، والتي تتراوح أعمارها من العصر الحديدي الجديد لما قبل عصر الفخار (٧٠٠٠ ق.م) وحتى العصر الإسلامي منذ الفتح عام ٦٣٨ ميلادي.

إن مثل هذا التعقيد والتنويع في الموروث الثقافي يشكل تحديات صعبة ومثيرة في الوقت نفسه أمام المسؤولين عن الحفاظ على التراث، إضافة إلى عدد من الأبعاد السياسية والتاريخية الشائكة، والتي ستؤثر حتماً في متخذي القرار. ولعل القدس أوضح مثال على ذلك، وكذلك الصروح التي يقدسها المسلمون واليهود على حد سواء. وعلى أية حال، ولأغراض هذه الدراسة، فإن كلمة «فلسطين» استعملت هنا لتعني كلاً من الضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية، وقطاع غزة.

وعلى الرغم من التنوع الكبير في الموروث الثقافي في فلسطين، فإن الطابع المعماري الغالب حالياً يرجع إلى الفترة الإسلامية أكثر من أية فترة تاريخية أخرى. وبسبب الفترات الطويلة من الصراعات السياسية والحروب، والتحولات الجذرية المربكة في النظام الاجتماعي والاقتصادي، فإن هذا التراث المعماري الفريد لا يزال يفتقر إلى التوثيق المنظم، إضافة إلى أنه قد تعرض إلى الإهمال والإزالة والتشويه بسبب العمران الحضري الحديث. وربما باستثناء مدينة القدس، فإن أغلب المدن والقرى الفلسطينية قد تشوه نسيجها التقليدي بشكل ملحوظ خلال العقود الأخيرة من هذا القرن.

تحاول هذه الدراسة تشخيص الأنواع المختلفة والخصائص الأساسية التي يتميز بها التراث المعماري الحضري والريفي في فلسطين، كما تهدف إلى تسليط الضوء على الحاجة الملحة إلى الحفاظ على هذا التراث وإحيائه من خلال إجراءات ومقترحات محددة كي توفر أطراً عامة لمتخذي القرار.

وستتعامل هذه الدراسة أيضاً مع إمكانية ضمان التواصل مع هذا التراث المعماري في المشاريع الجديدة القادمة في فلسطين، وبخاصة تلك التي قد يسمح لها أن تشيد داخل المناطق والأحياء التاريخية القديمة، والتي تتميز بطابع معماري خاص.

ومن خلال هذا المنظور، فإن على المشاريع الإسكانية الحديثة والمباني العامة، المتوقع تنفيذها قريباً، أن تحاول عكس الطموحات الثقافية والرؤية الوطنية للدولة الفلسطينية القادمة. ويترتب على ذلك دراسة الخصائص والعناصر التي يتميز بها التراث المعماري الفلسطيني لضمان هذا التواصل مع الموروث الثقافي، والبدء ببلورة مجموعة من المفاهيم

والمصطلحات المعمارية والفكرية لتحديد الهوية الفلسطينية العربية في العمارة المعاصرة.

ومن الواضح تماماً أن تلك المباني والمشاريع المعمارية المصممة جيداً، وبشكل حساس، والمتواصلة مع التقاليد الاجتماعية والثقافية الفلسطينية، سيكون لها أكبر الأثر في المجتمع الفلسطيني، وأنها بالتأكيد ستعزز الشعور بالانتماء والافتخار الوطني. وبالتالي، فمن الممكن اعتبار هذا التواصل ضرورة لا بد منها لتحقيق البعد السياسي والحضاري للتجربة المعمارية القادمة في فلسطين.

أولاً: أنواع التراث المعماري وخصائصه

كما تم التأكيد عليه سالفاً، فإن الطابع المهيمن للتراث المعماري الفلسطيني هو الطابع العربي الإسلامي. وبالتحديد، فإن هذا الطابع، بشكله العام، ينتمي إلى عمارة «الشام»، وهو الاقليم الجغرافي الكبير الذي يضم سوريا ولبنان والأردن وفلسطين. ومن الممكن تحديد خصائص هذا التراث بشكل أدق بإرجاعه إلى الفترة التاريخية المحصورة بين الفترة الأيوبية (١١٨٧ ـ ١٢٥٠)، والمماليك البحرية (١٢٥٠ ـ ١٣٨٢)، والمماليك البرجية (١٣٨٢ ـ ١٥١٧) حتى الفترة العثمانية (١٥١٧ ـ ١٩١٨).

إن هذه الفترة التاريخية الطويلة التي امتدت طوال ٧٠٠ عام قد صاغت الخصائص المعمارية الأساسية للعمارة الفلسطينية. وبغض النظر عن التنوعات الطرازية والأسلوبية التي ظهرت خلال تلك الفترات السياسية، أي الأشكال المختلفة للعناصر المعمارية كالأقواس والأعمدة والقباب والمآذن والزخارف وغيرها، فإن الأنواع المعمارية الأساسية والتخطيط المعماري بقيت واستمرت من دون أن تطرأ عليها تغيرات تذكر. والسبب في ذلك يعزى إلى قوة التقاليد المعمارية المحلية وتجذرها لفترة طويلة، مما ساعد على مقاومة أية تحولات نوعية، لكنها استوعبت التأثيرات الأسلوبية بشكل أسهل. وهذا يفسر أيضاً المقاومة للعمارة الريفية الشديدة، التي تحظى بتقاليد راسخة ومحافظة لأية مؤثرات نوعية إذا ما قورنت بالعمارة في المراكز الحضرية الكبيرة.

وإضافة إلى المؤثرات التاريخية والثقافية التي تفاعلت محلياً مع العمارة الفلسطينية، فإنها تأثرت بشكل ملحوظ بعوامل جغرافية كالمناخ وطوبوغرافية الأرض. إن مناخ البحر الأبيض المتوسط، الذي يتصف عادة بصيف حار وشتاء معتدل، قد أثر مباشرة في التخطيط المعماري، حيث نرى أن معالجات مناخية مختلفة كالعزل الحراري، وتوجيه المباني بالنسبة إلى حركة الشمس، والتوجيه الداخلي، أصبحت اعتبارات مهمة في التصميم المعماري التقليدي. ولهذه الأسباب، فإن المبنى ذا الفناء الداخلي والمتوجه كلياً إلى الداخل، أصبح هو النموذج الأكثر شيوعاً في فلسطين وفي المناطق المجاورة. وللأسباب نفسها، فقد أصبحت الشبابيك والفتحات ضمن الجدران الحجرية السميكة، صغيرة ومظللة. وبهدف تقليص التعرض الحراري وتوفير الراحة الحرارية، فإن العمارة الفلسطينية اعتمدت الشكل المكعب ذا الجدران المصمتة والفتحات الصغيرة.

إن هذه الصورة التي تميزت بها العمارة الفلسطينية، والتي اعتمدت «الجدار» و«المكعب»، قد تعزز تأثيرها البصري باستخدام الحجارة المحلية كمادة أساسية في البناء. إن البناء بالحجر، وما ينطوي على ذلك من أساليب في الإنشاء الحجري تمتد تقاليده في فلسطين إلى آلاف السنين، قد منح العمارة التقليدية ملامح خاصة أثرت في التعبير المعماري وطابعه البصري. إن الحجارة تتميز بالمتانة والاستقرارية والديمومة، وإن هذه الخصائص الفيزياوية والحسية لها آثار جمالية وتعبيرية معروفة. وعليه، فإنه من الصعب حقاً أن يتصور المرء عمارة «فلسطينية» من دون استعمال الحجر.

إن الطرق التقليدية في الإنشاء الحجري لا تدخل ضمن نطاق هذه الدراسة، لكن يجدر بالذكر أن الانطباع البصري الذي توحي به العمارة التقليدية في فلسطين وهو «المكعب الأصم» قد خضع إلى تطويعات عديدة باستعمال العقود والقباب. كما أن استعمال الأقواس الدائرية والمدببة والعناصر الزخرفية والحجر الأبلق قد ساعد بدوره في كسر الخطوط الهندسية الحادة لهذه الأشكال التكعيبية.

وثمة عامل طبيعي آخر ساعد على إعطاء العمارة الفلسطينية تفاعلاً ديناميكياً بين الشكل والمنظور ألا وهو طوبوغرافية الأرض، حيث إن الأغلبية السائدة في الضفة الغربية هي أراض جبلية ومتموجة، وقد شيدت أغلب القرى والمدن على منحدرات، وبالتالي، فإن هذه المستقرات أصبح لها، بحكم مواقعها الجبلية ومنحدراتها المائلة، مناظر وزوايا بصرية مثيرة ومتحركة. ويستطيع الناظر أن يتعرف بسهولة نسبية إلى الهيكلية العمرانية لهذه المستقرات ويشخص مبانيها المختلفة واحدة واحدة ضمن النسيج العام. إن هذه الخاصية لا تتوفر في المستقرات المشيدة على مواقع مستوية. وبناءً على ذلك، فإن الخطوط المستقيمة التي تميزت بها الأشكال المعمارية المكعبة قد تم تخفيف حدتها الهندسية إلى حد كبير بسبب طبيعة الأرض المنسابة ومنحنياتها المتموجة.

إن الطبيعة الجغرافية في فلسطين والحاجة القصوى إلى الحفاظ على أكبر قدر من الأراضي المستوية للزراعة قد نتج منه بالضرورة نسيج عمراني كثيف من البيوت والأبنية الأخرى شيد على الأراضي العالية والمنحدرة. كما توزعت الأبنية المهمة كالمساجد والكنائس واحتلت مواقع بارزة دوماً ضمن هذا النسيج العمراني، وتعزز وجودها ضمن مواقعها بحكم مقياسها الأكبر نسبياً، وبوجود عناصر معمارية شاخصة كالقباب والمآذن والأبراج. وتميز هذا النسيج أيضاً بنظامه التخطيطي العضوي الذي اعتمد وحدات معمارية هندسية هي عبارة عن أفنية مفتوحة ضمن شبكة متعرجة، لاهندسية، من خطوط الحركة من الأزقة الضيقة، والتي انسابت مع اتجاه خطوط الأرض وتموجاتها. واتصلت هذه الأزقة بعدد من الأدراج الحجرية شيدت في مواقع مختلفة لكي توصل الناس إلى المناطق المنخفضة، حيث توجد الأسواق والمناطق المركزية والطرق المؤدية إلى المناطق المجاورة.

وكما أسلفنا سابقاً، فإن أغلب البيوت كانت تشيد على أراض منحدرة، حيث

تتراوح نسبة هذا الانحدار من ١٠ بالمئة إلى ٥٠ بالمئة. وقد تسبب ذلك في ضرورة حفر الأرض وتسويتها لتهيئة المعالجات المعمارية، مما أدى إلى وجود مستويات مختلفة ومتعددة ضمن الدار الواحدة، وأثر بالتالي في التخطيط الفراغي الداخلي ومنح المقطع والتشكيل المعماري ديناميكية بصرية شيقة ومتغيرات بصرية مثيرة.

وتتبع الأبنية التقليدية في فلسطين الأصناف والمسميات نفسها في مثيلاتها الموجودة في الوطن العربي، ومن الممكن تجميعها ضمن الأصناف الأساسية والوظيفية التالية:

- **الأبنية السكنية:** وتشمل البيوت الحضرية والريفية والقصور.

- **الأبنية الدينية:** وتشمل المساجد والجوامع والمدارس والتكايا والربط والأضرحة والمقامات والمزارات والمقابر، وكذلك الكنائس والأديرة وغيرها.

- **الأبنية التجارية:** وتشمل الأسواق بكافة أنواعها والخانات الحضرية والدكاكين وغيرها.

- **الأبنية الصحية:** وتشمل دور الشفاء (المستشفيات) والحمامات العامة.

- **الأبنية المدنية:** وتشمل السرايا (جمع سراي) ودور البلديات والمحاكم وغيرها.

- **الأبنية العسكرية والمواصلاتية:** وتشمل القلاع والحصون والمعسكرات، والاسوار وبواباتها، والجسور والقناطر، والأبراج، والموانىء، والخانات البرية وما شابه.

- **الأبنية الصناعية:** وتشمل المصانع والمشاغل المختلفة (المصبغة، والمعصرة، والمحددة، والمدبغة وغيرها).

ولا بد من التأكيد على أن هذه المصنفات هي تجميعات عامة بالضرورة، وعليه، فإنها قد لا تنطبق تماماً على بعض الحالات الخاصة من الأبنية، ذلك أن العمارة الإسلامية التقليدية قد تميزت خلال تاريخها الطويل بتبنيها ما يسمى بالتخطيط المتعدد الوظائف بشكل واسع النطاق. ويتميز هذا المخطط بالمرونة الكاملة، إن سمحت الأرض، لاستيعاب أي توسعات أو تغيرات مستقبلية. ولذلك نرى الحلول المعمارية الفراغية قد اعتمدت بشكل كلي تقريباً على استخدام المخطط ذي الفناء الداخلي المفتوح، والذي تلتف حواليه الفراغات والوظائف المختلفة بحرية. وبالتالي، فإن هذا النموذج التخطيطي قد اعتُمد في المساجد والجوامع والمدارس والخانات ودور الشفاء ودور السكن وغيرها.

وعندما بدأت حركة التحديث في فلسطين منذ نهايات القرن التاسع عشر، ظهرت أنواع وظيفية جديدة في الأبنية، بينما سارعت الأنواع التقليدية نحو التراجع والانحسار ثم الزوال. إن عملية التحديث المتسارعة، والتي ارتبطت دوماً بالتغريب وتقليد كل ما هو من الغرب، قد سببت تغيرات جوهرية في الهيكلية الاجتماعية والاقتصادية في المجتمع الفلسطيني. وبالتالي، فإنها أدت أيضاً إلى تغيرات موازية في العمارة والأنواع الوظيفية فيها.

وهكذا، فقد بدأ المخطط المعماري «المغلق» ذو التوجه الخارجي يحل محل المخطط الفنائي ذي التوجه الداخلي، إضافة إلى دخول مواد وطرق إنشائية جديدة كالخرسانة المسلحة، والطوب الأسمنتي، والزجاج والشبابيك، والأبواب المعدنية وغيرها، مما أدى بدوره إلى إعادة صياغة أساسية في الأساليب التقليدية، ففقدت بذلك ارتباطاتها التاريخية وإشاراتها المعمارية المألوفة. ولكن، وعلى الرغم من كل ذلك، فإن أغلب الأبنية الدينية قاومت هذه التغيرات الأساسية في التخطيط الفراغي المعماري، وفي الوقت نفسه استوعبت التقنيات الإنشائية الجديدة والطارئة، من دون اعتبار يذكر، لما قد يترتب على ذلك من تغيرات في القيم الجمالية والتعبيرية.

وثمة تساؤل يطرح نفسه عن مدى أهمية مسألة تصنيف الأبنية التقليدية في مجال إعادة الإعمار في فلسطين. من الواضح تماماً أن دراسة أصناف الأبنية التقليدية والتاريخية وفهمها يشكلان ضرورة قصوى في عملية الحفاظ على الموروث الثقافي في المدن الفلسطينية القديمة، ذلك أن الحفاظ على التراث المعماري وإحياءه يجب أن يشكل أحد الأولويات الوطنية المهمة من قبل الدولة الفلسطينية. كما أن الأبنية التاريخية والمدن القديمة والموروث الثقافي الفلسطيني تشكل عاملاً نفسياً ومرجعاً تاريخياً لمجتمع يصبو لتكوين دولة جديدة. إن هذا التراث المعماري الفريد سيكون بمثابة النبع المعطاء لصياغة العمارة الفلسطينية المعاصرة.

ومن المتوقع أن تشكل مشاريع الإسكان الكبيرة والأبنية الحكومية والعامة القسط الأكبر من عملية الإعمار الحضري والريفي القادمة في فلسطين. وعليه، فإن العمارة التقليدية والموروث الثقافي سيعطيان الدروس والأسس الفكرية اللازمة في صياغة تصاميم معمارية ذات مرجعية تاريخية حقيقية ومعاصرة.

ثانياً: التراث المعماري

إن مفهوم «التراث المعماري»، في هذه الدراسة يشمل جميع الممتلكات الثقافية (غير المنقولة) في فلسطين. ومن الممكن تقسيم الأنواع الأساسية لهذا التراث المعماري إلى أربع مجموعات كما يلي:

١ ـ المعالم والأبنية المنفردة ذات القيمة المعمارية التاريخية المتميزة

بعض الأمثلة: قبة الصخرة، المسجد الأقصى، كنيسة القيامة، المدرسة الأشرفية، سوق القطانين، أسوار وبوابات مدينة القدس القديمة، كنيسة المهد في بيت لحم، الحرم الإبراهيمي في الخليل، والجامع الكبير في نابلس.

٢ ـ المراكز الحضرية أو مجموعة من البنايات ذات القيمة المعمارية/ التاريخية

بعض الأمثلة: المراكز القديمة في المدن الفلسطينية كالقدس، والخليل، ونابلس، وبيت لحم، ورام الله، ومارسابا، وطولكرم، وجنين، ومدينة غزة.

٣ ـ المستقرات الريفية والقرى ذات القيمة المعمارية/ التاريخية/ المنظرية

بعض الأمثلة: دير غسانة، يطة (قرب الخليل)، حلحول (قرب الخليل)، عرطاس، عبوين (قرب رام الله)، رأس كركر، عبود، سلوان (قرب القدس)، أبو غوش، وغيرها.

٤ ـ المواقع الآثارية

بعض الأمثلة: القدس، وأريحا، وقمران، ومارسابا، وعين جدي، والخليل، وهيروديون، وبيت لحم.

إن الأدبيات المنشورة عن التراث المعماري الفلسطيني محدودة جداً. فمنذ عام ١٨٨١ عندما قام كل من كوندور وكتشنر بإجراء مسح شامل للآثار والمعالم المعمارية في فلسطين، لم تجر أية محاولة علمية جادة لمسح هذا التراث وتوثيقه في الضفة الغربية وقطاع غزة. كما أن أغلب الكتّاب والجغرافيين والمؤرخين العرب لم يتعاملوا مع هذا الموضوع بشكل منهجي أو علمي، بينما أكدت غالبية الكتّاب الأجانب على الآثار والمعالم المسيحية، وبالتالي، فإن أكثر القرى والمدن الفلسطينية بقي حتى الآن دون توثيق علمي منظم.

إن عدم وجود سجل وطني للتراث المعماري في فلسطين يعتبر خللاً خطيراً تتحتم معالجته بسرعة قبل فوات الأوان. ويجدر الذكر أن طلبة أقسام الهندسة المعمارية في جامعتي النجاح وبيرزيت قد أجروا بعض المحاولات الجيدة بهدف البدء بتوثيق التراث المعماري في مناطقهم. كما قامت وحدة الترميم في كلية الخليل الهندسية بجهود جيدة في توثيق الدور التقليدية في مدينة الخليل القديمة. ولكن جميع هذه المحاولات تبقى محدودة في نطاقها وغير منشورة حتى الآن.

إن إعداد مثل هذا السجل الوطني يجب أن يأخذ أولوية واضحة وأكيدة من قبل السلطات الفلسطينية. كما أن مثل هذه العملية قد تستغرق سنوات عديدة من الجهد الشاق والمبرمج من قبل فريق كبير نسبياً يضم خبراء ومختصين في هذا المجال. إن السجل الوطني يمثل الخطوة الأساسية في الحفاظ على التراث المعماري في فلسطين.

إن الإهمال الطويل الذي عاناه التراث المعماري في فلسطين على أيدي السلطات الإسرائيلية والمحلية قد تسبب بدمار عدد كبير من المواقع والمعالم المعمارية المهمة. وقد

تجاهلت هذه السلطات المراكز التاريخية للمدن الفلسطينية وسمحت لها بأن تتدهور عمرانياً وبيئياً، مما اضطر أغلب سكانها الأصليين إلى هجرها والانتقال إلى مناطق حديثة[1]. إضافة إلى ذلك، ولغياب مخططات الحماية وإجراءات التسجيل للأبنية المتميزة معمارياً أو تاريخياً، نجمت خسارة ملحوظة وتشويه كبير في الطابع التاريخي للمدن الفلسطينية، باستثناء مدينة القدس. فقد هدم العديد من الدور التقليدية، والمساجد، والأسواق، والخانات، والكنائس، واستبدلت بأبنية جديدة للأغراض نفسها أو لأغراض تجارية بحتة في أغلب الأحوال. وأدت هذه الإجراءات إلى خسارة لا تعوض في الطابع التاريخي لهذه المناطق. كما جرى الشيء ذاته لمئات القرى التقليدية المنتشرة في الضفة الغربية وقطاع غزة.

أما بالنسبة إلى المواقع الآثارية، وعددها كبير نسبياً، فإن تلك التي تقع خارج المدن، وفي مناطق نائية يصعب الوصول إليها، قد استطاعت الخلاص من التدخل أو التشويه، فيما عانت المواقع ضمن المناطق الحضرية من الإزالة والتشويه من جراء العمران الحديث الذي تجاهلها وشوه سياقها وامتدادها المكاني[2].

وفي غياب المسوحات الدقيقة والإحصاءات، فإنه من الصعب حقاً معرفة مدى الخسارة الحقيقية التي عاناها التراث المعماري الفلسطيني خلال القرن الحالي. ولكنه ليس من المستبعد أن تكون هذه الخسارة قد تجاوزت نسبة الـ ٥٠ بالمئة من النسيج التقليدي الكلي[3]. إن هذه النسبة الكبيرة في الخسارة قد حصلت في غالبية المدن العربية الكبيرة كالقاهرة وبغداد ودمشق وغيرها. لذلك فإن ما يتبقى من التراث المعماري الآن يلزم التعامل معه على أساس كونه ثروة وطنية وقومية نادرة، غير قابلة للتجديد، وأن يحافظ عليها بكل أمانة إلى الأجيال القادمة.

وكما ذكر سابقاً، فإن إعداد السجل الوطني لهذا التراث المعماري يعتبر فقط الخطوة الأولى على طريق طويل. وعلى السلطات المعنية أن تنفذ ذلك بسرعة لرصد كافة مكونات هذا التراث وتوثيقها، وتسجيلها، بحسب أهميتها التاريخية والمعمارية. إن تسجيل هذه الممتلكات الثقافية وتصنيفها بحسب درجة أهميتها خطوة مهمة وضرورية تقوم بها أغلب الدول لمعرفة أولويات الصيانة والترميم وتحديدها.

إن السلطات الفلسطينية المعنية بأمر الحفاظ على التراث الثقافي وتسجيله مطالبة

---

(١) M. Burgoyne, «Proposals for the Conservation of the Old City of Nablus,» (Report Submitted to the Nablus Municipality, British Council, 1987).

(٢) Moshe Pearlman and Yaacov Yannai, *Historical Sites in Israel* (New Jersey: Chartwell Book, 1985).

(٣) Ihsan Fethi, «Urban Conservation in Iraq,» 3 vols. (Unpublished Ph. D. Dissertation, Sheffield University, UK, 1977).

باتباع نظام مزدوج وفق الصنفين التاليين:

الصنف الأول: يشمل الأبنية والمعالم المعمارية والمواقع الآثارية المتميزة بقيم معمارية أو تاريخية وذات قيمة ثقافية. وبالتالي، يتوجب الحفاظ عليها بأية وسيلة كانت من دون السماح بأي تغيير يطرأ عليها أو يفقدها طابعها التاريخي الفريد.

أمثلة: قبة الصخرة، المسجد الأقصى، كنيسة القيامة وغيرها.

الصنف الثاني: يشمل أية بناية، أو مجموعة من الأبنية، والمراكز التاريخية الحضرية، والقرى التاريخية ذات القيم المعمارية أو التاريخية العالية. ويتوجب الحفاظ عليها قدر الإمكان مع السماح - في حالات معينة ومحدودة - بإجراء بعض التطويرات والتغييرات الضرورية.

إن الحفاظ على التراث القومي يتطلب اتخاذ إجراءات على أعلى المستويات السياسية، وإن الحفاظ الفعال لا يمكن أن يتحقق من دون توفير المستلزمات الفنية، والإدارية، والمالية، والقانونية. وعلى هذا الأساس، فإن أحد أهم الوسائل الفعالة لضمان الحفاظ على التراث المعماري هو من خلال ضوابط التخطيط والتصميم الحضري.

ومن أجل الحفاظ على هذا التراث المعماري والتحكم في مستقبله يجب أن تحدد كافة الأبنية والمواقع والمراكز التاريخية المسجلة على خرائط جغرافية دقيقة، وأن تكون هذه الخرائط متوافرة لدى كافة الجهات المعنية بالحفاظ على إدارة الموارد الثقافية، كدوائر الآثار، ووزارات التخطيط، والبلديات، والتطوير الحضري، والإسكان، والأوقاف، والأشغال العامة، والمواصلات، والزراعة، وغيرها من المؤسسات الحكومية أو الأكاديمية والتي تتعامل مع مشاريع كبيرة أو دراسات تطويرية.

ومنذ سبع سنوات مضت، قامت دائرة الآثار العامة في الأردن بالتنسيق مع المركز الأمريكي للبحوث الشرقية في عمان، بتطوير برنامج لإدارة الموارد الثقافية في الأردن(٤). وقد تضمن هذا البرنامج الطموح إعداد مسح وطني شامل لتسجيل كافة المواقع الآثارية على خرائط جغرافية مبرمجة حاسوبياً سمي بـ «جاديس» (Jadis) أو «Jordan Archaeological Database Information System».

ومن المؤمل، بعد اكتمال إدخال كافة المعلومات المكتشفة والمعروفة حالياً أن يقدم هذا البرنامج وسيلة فعالة وقابلة للتحديث باستمرار، لتساعد الجهات الرسمية والخاصة على التنسيق في ما بينها بخصوص المشاريع العمرانية المقترحة كالطرق والسدود وقنوات

(٤) G. Palumbo [et al.], «Cultural Resource Management (CRM) in Jordan,» paper presented at: Symposium on Architectural Conservation in Jordan and the Arab World, University of Jordan, November 1993.

الري وغيرها، والتي قد تتعارض مساراتها مع الآثار والمواقع التاريخية المسجلة بهدف الحفاظ عليها وأخذها بعين الاعتبار قبل التنفيذ.

إن المبادرة بتطبيق مثل هذا النظام في فلسطين هي ضرورة ملحة لأنه يمثل الطريقة العملية المثلى لإنجاز السجل الوطني للتراث الفلسطيني. وعندما تسجل كافة مكونات التراث الثقافي في مثل هذا البرنامج وتؤشر في خرائط جغرافية وخرائط المدن التفصيلية، فإن مخططي المدن والمعماريين والآثاريين ستكون لديهم القدرة والمعرفة للحفاظ على الموروث المعماري عند إعداد مخططاتهم العمرانية والتطويرية. ومن دون مثل هذه المعلومات الدقيقة، كما حصل سابقاً ويحصل الآن، فإن هذه المخططات التطويرية ستؤدي، لا محالة، إلى خسارة في التراث المعماري.

إن كل ما ذكر سابقاً يعني أنه إذا ما أريد تحقيق التنسيق الفعال بين مختلف الجهات الرسمية وغير الرسمية، فإنه لا بد من تبني مثل هذا النظام المعلوماتي المتطور وتأسيس هيكل تنظيمي مركزي يعنى بالحفاظ على التراث الفلسطيني بشمولية كاملة. وقد يطلق على مثل هذا الجهاز اسم «المجلس الوطني للتراث الفلسطيني» أو «الهيئة العليا للتراث الفلسطيني». وسيكون هذا الجهاز الإداري ـ الفني هو الهيئة المسؤولة عن التنسيق بين مختلف الجهات المعنية بالحفاظ على التراث الفلسطيني، وإبداء المشورة بشأن ذلك.

ويجدر هنا الذكر بأن مثل هذه الهيئات والمجالس الوطنية موجودة في غالبية الدول التي تنظر إلى موروثها الثقافي بقدر كبير من الجدية والاهتمام. ففي المملكة المتحدة، على سبيل المثال لا الحصر، هناك ما يسمى بـ «المجلس الملكي للفنون الجميلة»، وهو جهاز استشاري مكون من أعضاء مختارين من المختصين والمعماريين والفنيين وغيرهم، بهدف مناقشة المشاريع المعمارية والأعمال الفنية الكبرى في البلاد وتقييم مدى ملاءمتها للبيئة العمرانية والتاريخية، وذلك قبل منحها الإجازة لتنفيذها. وعلى الرغم من كون هذا الجهاز استشارياً بحتاً، إلا أنه يتمتع بسلطة معنوية ذات تأثير لا يستهان به في الأوساط الثقافية البريطانية.

إن مثل هذه الصيغة الإجرائية مصممة لكي توفر الحماية الضرورية ضد القرارات التي قد يتخذها السياسيون والإداريون لمصالحهم السياسية أو النفعية الخاصة، ذلك أن الموارد الثقافية لأية أمة يجب ألا تترك تحت رحمة، أو نزوة، بعض الأفراد من ذوي النفوذ أو السلطة السياسية. ولهذه الأسباب، يصبح من الضروري، إذن، تشجيع تأسيس الجمعيات والمنظمات المحلية المعنية بالحفاظ على التراث الثقافي في جميع المدن والقرى الفلسطينية لكي تلعب دوراً فعالاً في القرارات التخطيطية التي قد تؤثر في بيئتهم العمرانية وخصوصيتها. إن المشاركة الجماهيرية من خلال التنظيمات النشطة هي كذلك مسألة ضرورية جداً في العملية الديمقراطية وبناء الوطن الفلسطيني.

إن الأسس المعتمدة في تسجيل الأبنية التاريخية وتصنيفها بحسب درجات من الأهمية تبقى مسألة مثيرة للجدل دائماً. هناك دول عربية عديدة كالعراق وسوريا

والأردن، اختارت حداً زمنياً فاصلاً، وهو عام ١٧٠٠ للميلاد لتحديد الأبنية التي تستحق التسجيل والحماية القانونية. إن هذا يعني أن جميع الأبنية المشيدة منذ عام ١٧٠٠ للميلاد وحتى الثلاثينيات، مثلاً، غير مشمولة بمثل هذه الحماية القانونية، وبالتالي، فهي معرضة للهدم في أية خطة إلا إذا استدعت الضرورة ذلك تحديداً. وبسبب قوانين الآثار في هذه الأقطار، فقد أهمل، بل هدم العديد من الأبنية ذات القيمة التاريخية أو المعمارية. وفي الحقيقة أن الفترة الواقعة بين عام ١٧٠٠ للميلاد وحتى منتصف القرن الحالي تزخر بالكثير من الأبنية والمعالم المعمارية المتميزة التي تستحق بذل الجهود لحمايتها قانونياً أيضاً.

وثمة خطورة أخرى تجدر الإشارة إليها هنا، وهي النزعة التي يتبعها العديد من السلطات المعنية في الدول العربية، وهي التأكيد فقط على الأبنية المنفردة وليس على مجموعات الأبنية، أو على المناطق والأحياء التاريخية بشكل متكامل. ويتم ذلك على الرغم من كون طبيعة المدينة الإسلامية التقليدية متميزة بنسيجها العضوي المتلاحم، مما يجعلها تعمل كوحدة حضارية متكاملة، وليس كمجموع حسابي لعدد من الأبنية المستقلة. إن هذا الأمر لا يختلف في حالات المدن التاريخية في فلسطين كالقدس والخليل ونابلس وغيرها، وبالتالي يجب التعامل مع هذه المراكز التاريخية كتكوينات متكاملة، كما يجب اتخاذ الإجراءات التخطيطية اللازمة والتشريعات القانونية لضمان الحفاظ عليها وعلى طابعها التاريخي والمعماري بالشمولية الكاملة.

إن هذا يعني أن على «قانون الآثار» الفلسطيني الإشارة ليس فقط إلى المعالم التاريخية المنفردة، بل حماية وتسجيل الأبنية المجتمعة بعضها مع بعضها الآخر والأحياء الحضارية والريفية ذات القيمة الثقافية. ان مثل هذه الأحياء يجب أن تشخص كـ«مناطق محمية» وتحدد، بكل وضوح، على المخططات والخرائط الخاصة بتخطيط المدن والتصاميم الحضرية التي تقوم بها البلديات. كما يجب أن يتبع ذلك إصدار أنظمة وتعليمات تفسر الخطوات والإجراءات اللازمة لحماية هذه المناطق عن طريق الضوابط العمرانية. ومن بين هذه الضوابط: تحديد الأبنية والمعالم التاريخية وصنفها بحسب الأهمية، واستعمالات الأرض والأبنية، والمواد الإنشائية المسموح بها، والارتفاعات والارتدادات المسموح بها، والمفردات المعمارية المفصلة في تصميم الواجهات الخارجية، وخصائص العناصر الحضرية والفراغية، مثل الأزقة والحارات والساحات وغيرها.

إن مثل هذه السياسات والضوابط الخاصة «بالملء الحضري» أو التحكم في التطوير العمراني الحديث، كماً ونوعاً، داخل المناطق المحمية ساعدت على ظهور تصاميم معمارية متميزة وحساسة حقاً بتعاطفها مع الطابع التاريخي في هذه المناطق. ففي العديد من الدول الأوروبية وأماكن أخرى في العالم، ساعدت مثل هذه الضوابط والأطر التصميمية العامة على انبثاق ما يسمى الآن بـ«الطراز المحلي» أو «الاقليمي»، وهو اتجاه تصميمي في العمارة يتعاطف مع الذاكرة التاريخية في تحقيق الحداثة. ومن المؤمل، في حالة اتباع مثل هذه الأطر الفكرية والضوابط العمرانية في فلسطين، أن يساعد ذلك على الحفاظ على الطابع

التاريخي للمدن ويعزز إمكانية تطوير عمارة فلسطينية «محلية» ذات هوية واضحة.

وبالتأكيد، فإنه من دون وجود مثل هذا الالتزام الفكري والضوابط العمرانية، ستبقى المناطق التاريخية تحت رحمة المستثمرين وجشع أصحاب رؤوس الأموال، ونزوات المعماريين والسياسيين. إن تشريع مثل هذه الأنظمة والمحددات هو السبيل الوحيد لإرغام المعماريين وغيرهم على التفكير بشكل جاد مع التاريخ والموروث الثقافي الفلسطيني، لأن الشعارات والبيانات السياسية وحدها لا تكفي لتحقيق الهدف المنشود.

يضاف إلى هذا أن عمليات ترميم الأبنية التاريخية وصيانتها ستساعد على إنماء المهارات الحرفية وإحيائها في البناء التقليدي، والتي هي مهددة بالانقراض حالياً. وفي الواقع، إن المرء لا يستطيع الدعوة إلى تطوير عمارة فلسطينية محلية من دون وجود مثل هذه المهارات والحرف التقليدية. وعليه، فإن تأسيس مركز تدريبي وطني لإحياء هذه الحرف التقليدية بكافة أنواعها هو مسألة في غاية الأهمية نحو تعزيز الهوية الثقافية الفلسطينية والدولة المرتقبة.

ثالثاً: العمارة الفلسطينية المعاصرة

طرأ تدهور ملحوظ على نوعية العمارة الفلسطينية بعد الغزو السريع لتقانة البناء وتأثرها بـ«الحركة الحديثة» في العشرينيات من هذا القرن. ونتج من ذلك اندثار فجائي للعمارة التقليدية في فلسطين. وكما حصل في الدول الأخرى في الوطن العربي، فإن العمارة التقليدية قد استبدلت تماماً بما أصبح يسمى بـ«العمارة الدولية»، وهو التيار الايديولوجي المعماري الجديد، والذي نادى برفض الخصوصية المحلية وتبنّي المفاهيم العالمية بدلاً منها[٥].

كما أن السنوات المضطربة التي رافقت الحروب العربية ـ الإسرائيلية والاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة عام ١٩٦٧ لم توفر، بالطبع، الظروف المؤاتية لتطوير عمارة معاصرة ذات هوية فلسطينية محلية، بل على العكس من ذلك، فإن الاحتلال الإسرائيلي قد تسبب بطمس العديد من المعالم التاريخية الفلسطينية أو حاول تهويدها. كما أن غالبية المعماريين الفلسطينيين الذين درسوا هندسة العمارة في البلدان العربية أو الغربية لم يرجعوا إلى ممارسة أعمالهم في فلسطين تحت مثل هذه الظروف القاسية، بل فضل أغلبهم العمل في دول الخليج والعربية السعودية والأردن.

وبناءً على ذلك، فإنه من الصعب حقاً أن يشير المرء إلى أمثلة متميزة تمثل العمارة

---

(٥) David Kroyanker, «Affluent Arab Neighborhoods,» in: David Kroyanker, *Jerusalem Architecture*, introduction by Teddy Kollek (London: Tauris Parke Books, 1994).

الفلسطينية المعاصرة في فلسطين لأن الأغلبية الساحقة من الأبنية التي صممت ونفذت منذ الخمسينيات لا ترقى إلى التأهيل كعمارة، بل إنها في أحسن الأحوال أبنية نفعية وتجارية بحتة تفتقر إلى أبسط المقومات الثقافية والفكرية.

ومن الطبيعي، ليس من السهل، تحت الظروف القاسية للاحتلال العسكري الإسرائيلي، أن يتوقع أحد انبثاق عمارة خلاقة ومبدعة. ولم تستطع أقسام العمارة في جامعتي النجاح وبيرزيت في ظل هذه الظروف أن تعمل بشكل طبيعي، إذ كانت سلطات الاحتلال الإسرائيلي تغلق الدراسة فيها فترات طويلة.

ولكن، وعلى الرغم من كل ذلك، كان من المتوقع أن تسعى هذه الأقسام المعمارية لتشجيع طلابها والتأكيد عليهم بضرورة تبني الهوية الفلسطينية في اعتبارات الفكر المعماري، ولم تتوفر أدلة أو مؤشرات واضحة على القيام بمثل هذه المحاولات. وبالتالي، فإن علينا الافتراض بأنه لا بد من إعادة صياغة جديدة لعمارة فلسطينية معاصرة.

إن مثل هذه العمارة الفلسطينية لا يمكن لها أن تنبثق أو تُخلق من خلال خطوات وإجراءات عملية محددة، لكنها قد تفسَّر أو يصاغ مفهومها من خلال ايديولوجيات، أو أطر استراتيجية عامة، ويترك مجال ترجمتها وتطبيقها للمعماريين الفلسطينيين من خلال إبداعاتهم وتفسيراتهم الخاصة بهم. وعليه، ومن منظور فكري واسع، يتوجب على العمارة الفلسطينية الجديدة أن تقع ضمن المفاهيم العامة التالية:

ـ أن يكون لها مرجعية خاصة بالتراث الثقافي والتاريخي الإسلامي في فلسطين.

ـ أن يكون لهذه «التاريخية» أسس تفسيرية وصياغة مبدعة، والابتعاد عن الاتجاهات الحرفية والسلفية البحتة.

ـ أن يعتبر التفسير الجديد للتاريخ الفلسطيني في العملية المعمارية أحد الأدوات الضرورية والإيجابية لتحقيق المعاصرة.

ـ أن تتعامل هذه العمارة مع الخصائص المناخية السائدة، فراغياً ومادياً. وبهذا الخصوص، فإن استعمال الأفنية المفتوحة والتوجه الداخلي في تصميم الفراغات المعمارية يجب أن يشجع. كما أن استعمال الحجر المحلي كمادة للبناء أو الإكساء الخارجي يجب أن يعتبر ضرورة معمارية وحسية، وأن يصبح استعماله إلزامياً في المناطق التاريخية المسجلة قانونياً[٦].

ـ تحديداً، في مشاريع الإسكان بشكل عام، يفضل اتباع سياسة التصاميم ذات الكثافة العالية المنخفضة الارتفاع.

---

(٦) انظر مجلة: *Process Architecture* (Japan), no. 44.

إن غياب الأمثلة المبدعة والمتميزة في العمارة المعاصرة في فلسطين يقود المرء إلى الاستشهاد بأمثلة أخرى في المنطقة العربية المجاورة. إن معماريين مثل راسم بدران وجعفر طوقان وبلال حماد ـ وجميعهم فلسطينيو الأصل ـ قد نجحوا بطريقتهم الخاصة، بتحقيق عمارة معاصرة ذات هوية محلية واضحة.

من أعمال **راسم بدران**: سكن العاملين في معمل الاسمنت في الفحيص (قرب عمان) ١٩٨٢، ومشروع إسكان للعاملين في مطار الملكة علياء (عمان)، والمستشفى التخصصي في عمان ١٩٩٤، وإسكان أبو غويلة الذي صمم في عام ١٩٧٩، وتصميم سفارة الإمارات العربية المتحدة في عمان ١٩٩٠، والتصميم الفائز في مسابقة مؤسسة آل البيت في عمان ١٩٨٥، ومشروع قصر الحكم في الرياض ١٩٩٤، إضافة إلى العديد من الدور الخاصة.

أما التصاميم التي أنجزها المعماري **جعفر طوقان** فمن بينها: تصميم لمسابقة مؤسسة آل البيت في عمان ١٩٨٥، والمشروع الفائز لسفارة الإمارات العربية المتحدة في عمان ١٩٩٠، وتصميم البناية الرئيسية لمقر منظمة المدن والعواصم الإسلامية في جدة، ومدرسة اليوبيل في عمان، وقرى الأطفال (S.O.S) في عمان والعقبة، ومبنى الشركة العربية للصناعات الدوائية والمستلزمات الطبية (أكديما) في عمان، والعديد من الدور والقصور الخاصة في الأردن والخليج العربي.

ومن بين الأمثلة المتميزة التي حققها المعماري **بلال حماد**: مجمع إسكان الرباط في عمان ١٩٨٥، وتصميم لمسابقة إسكان الصيادلة في عمان، وإسكان المهندسين في إربد (الأردن). أما من بين الأمثلة المتميزة التي تجدر الإشارة إليها، وهي مصممة من قبل معماريين غير عرب فهي: مشروع إسكان جيلو (GILO) في القدس، ١٩٧٧، وتصاميم الإسكان التي اقترحها المعماري ميلز (Mills) في القدس القديمة والمشار إليها في دراسة القدس التي أعدها فريق هارفارد من معهد الـ«إم. اي. تي.» في عام ١٩٨٦[٧].

إن الأمثلة المشار إليها سابقاً تدل على نجاح عدد من المعماريين العرب بتحقيق عمارة معاصرة تماماً مبنية على إعادة صياغة للتقاليد المعمارية، وانها قد تشكل سوابق طيبة للاستلهام والاستفادة منها من قبل المعماريين الناشئين في فلسطين.

وثمة معماريون عرب آخرون تميزت أعمالهم بالمحاولات الجادة التي قاموا بها لتحقيق عمارة محلية، بدرجات متفاوتة من المعاصرة. ومن هؤلاء: **رفعة الجادرجي، ومحمد مكية، وقحطان عوني** (العراق)، **وحسن فتحي، وعبد الواحد الوكيل، والكفراوي**

---

(٧) انظر: M. Safadie, *The Harvard Jerusalem Studio* (Cambridge, MA: MIT Press, 1985).

(مصر) وعلي شعيبي (السعودية)، وطارق بن وليد (تونس) وعبد السلام الفرعاوي (المغرب).

إن جميع هؤلاء وغيرهم ممن لا يتسع المجال هنا لذكرهم قد أكدوا، في محاولاتهم وأعمالهم المعمارية، على ضرورة اعتبار الأبعاد التاريخية والاقليمية في صياغة العمارة العربية المعاصرة. ولقد حقق بعضهم طرقاً وأساليب جديدة ومبدعة لربط الحاضر بالماضي، كما بينوا لنا الاتجاه نحو المستقبل.

وختاماً، يجب التأكيد، مرة أخرى، بأن صياغة عمارة فلسطينية جديدة لا يمكن أن تتأتى أو تنبثق بسن قوانين أو اتخاذ خطوات استرشادية محددة في التصميم المعماري. إن مثل هذه الولادة الجديدة تحتاج إلى وقت طويل نسبياً من التجريب والنقد الذاتي الجاد، والإيمان الصادق والملتزم بالضرورة الوجدانية اللازمة لتحقيق الهوية الثقافية في البيئة العمرانية التي نعيش فيها.

٤ ــ بدائل الإسكان: دروس من التجارب

نبيل حمدي

«ان مجتمعاً سليماً متنامياً سيعاني دوماً مشكلة في الإسكان، وإذا ما صادفت مجتمعاً يدّعي أنه حل جميع مشاكله الإسكانية، فإنني سأنظر إليه ببالغ الشك وأستخلص أنه مجتمع يعاني حقاً حالة تردٍّ مقلقة».

أوتو كونيغزبيرغر[1]

خلاصة

على الرغم من الإجماع على ضرورة توافر السكن الملائم اجتماعياً والمناسب مالياً، فإنه لم يتم التوصل إلى اتفاق بشأن طريقة تحقيق هذا الهدف. وبدلاً من ذلك، أسفرت المناقشات عن ظهور مدرستين للرأي، وهما مدرسة المانحين ومدرسة الداعمين. على أنه توجد خيارات أخرى، فمشروعات الموقع والخدمات، تمثل حداً فاصلاً في السياسات، ومن الممكن أن تكون حلقة الاتصال بين الإسكان العام وفكرة رفع مستوى الاحياء في المدن (التي نسميها «التحديث الحضري»)، كما يمكن أيضاً أن تكون همزة الوصل بين المدرستين المذكورتين. وكانت تلك المشروعات بداية لطريقة جديدة تهدف إلى إشراك الأهالي في إقامة مساكنهم.

إن برامج التحديث الحضري هي أساليب بديلة أخرى مبنية على احتياجات الإنسان وقدراته، وعلى المبادرات المحلية. وهذه البرامج كان يدعمها البنك الدولي وغيره من المؤسسات في السبعينيات. أما الآن فإن هذه البرامج يجري تحقيقها على مراحل من خلال

---

(1) Otto Koenigsberger, «The Intentions of Housing Policy Alternatives: Their Development and Impact in the Third World since the 1950s,» paper presented at: International Symposium, Development Planning Unit (DPU), University College London, 9-11 December 1987.

سلسلة من المشروعات الصغيرة مقترنة بسياسة تدخل استراتيجية وتطور تقاني ملائم ومشروعات محلية.

وهذه الدراسة تبحث في تطور هذه المدارس الفكرية، وفي الموضوعات والاستراتيجيات التي تحيط بالتحديث الحضري وتحسين المدن. وتتناول الدراسة تقييم نقاط القوة والضعف في الأسلوب الواحد أو مجموعة من الأساليب. كما تتناول أهمية الأحياء السكنية المعنية، وما إذا كانت متماسكة أم متشتتة اجتماعياً وسياسياً.

وهناك من يرى أن لنهج التحديث آثاراً عميقة تؤدي إلى تغييرات مهمة في الطرق التي ينظر بها إلى العمارة والتخطيط، وفي السلوك المهني للمعنيين. وأخيراً توصي الدراسة بالاهتمام باتخاذ موقف واقعي يستند إلى التجارب السابقة في إعادة إعمار فلسطين وتنميتها.

أولاً: القضايا: إسكان رخيص ومناسب

شهدت سياسة الإسكان محاولات شجاعة لإشباع الحاجة إلى إسكان رخيص ومناسب اجتماعياً. ولكن على الرغم من الاتفاق على المبدأ، فقد تعددت الآراء بالنسبة إلى تحديد المطلوب لتنفيذ ذلك عملياً.

وقد ثارت المناقشات داخل دوائر الإسكان حول أي من القطاعات، العام أم الخاص، الحكومي أم غير الحكومي، هو الأفضل لتوفير السكن بأعداد مناسبة، وما إذا كان من المتعين النزول بمستويات الإسكان أو الارتفاع بها أو التخلي عنها على الإطلاق، وما إذا كان اشتراك المجتمعات المحلية أو الاعتماد على الجهود الذاتية له تأثير في الإنتاجية، أو في إرضاء المتفعين، أو في اقتصادات البناء، أو الكفاءة في الإدارة، وأي الأنظمة هي الأكثر كفاءة: أهي المساكن العامة، أم تحديد المواقع والخدمات، أم تطوير الأحياء الفقيرة، أم التنمية الموجهة، أم التنمية المخططة؟ وكذلك الحال بالنسبة إلى وضع قيود على الإيجارات أو قيود على التنمية، وهل تكون الملكية خاصة أم ملكية تعاونية، وهل يوفر دعم جزئي أم لا دعم على الإطلاق للحد من المضاربات، وتحقيق إيرادات، وضمان رخص الأسعار، وخلق فرص العمل، وتأمين مساكن أفضل وبعدد أكبر؟

كان من الصعب الوصول إلى اتفاق. وبدلاً من ذلك أسفرت المناقشات عن ظهور مدرستين للرأي، هما مدرسة «المانحين»، [أي دعاة إنشاء المساكن]، ومدرسة الداعمين [أي دعاة المساعدة في إنشاء المساكن][(٢)]. وفي الجدول رقم (٤ ـ ٤ ـ ١) مقارنة بين هاتين المدرستين:

---

(٢) Nabeel Hamdi, *Housing without Houses: Participation, Flexibility, Enablement*, with a foreword by John F. C. Turner (New York: Van Nostrand Reinhold; London: Intermediate Technology Publications, 1991).

الجدول رقم (٤ ـ ٤ ـ ١)

نظريات الممارسة: السمات الرئيسية

مدرسة المنح	مدرسة الدعم
الأغراض	
بناء مساكن للأهالي	توفير موارد للأهالي لينظموا عملية بناء مساكنهم بأنفسهم
استخدام بناء المساكن لتنشيط الاقتصاد	استخدام الاقتصاد لتنشيط بناء المساكن
تركيز الموارد لتسهيل الإدارة والرقابة	لامركزية للموارد لمساعدة الأنشطة المحلية وبناء المساكن محلياً
إنشاء المنظمات التي تسهل المبادرات المركزية	وضع الأنظمة لمساعدة المبادرات المحلية وإعطائها طابعاً هيكلياً
توحيد وتركيز إنتاج المساكن	تجزئة إنتاج المساكن ومساعدة صغار البنائين
إدخال أنشطة التنمية قطاعياً لتيسير الإدارة وتنفيذ المشروعات ذات الوظيفة الواحدة	الدمج بين الأنشطة الإنمائية والربط بين الإسكان والأنظمة الحضرية الأوسع الخاصة بالتوظيف والإنتاج
الأساليب	
القيام بمشروعات كبيرة لتحقيق وفورات الحجم	إعداد برامج وتخصيص موارد لعدد كبير من المشروعات الصغيرة
مكننة إنتاج المساكن تحقيقاً للسرعة	إدارة الموارد لزيادة الحجم
الإسراع بالبناء عن طريق إتمام المبنى الكامل على الفور	العمل سريعاً بالبناء على مراحل
تنميط المشاريع والعمليات	تشجيع التنوع والارتجال وشغل الفراغات واختيار المواقع ونوع الخدمات
تحديد ما يجب عمله	تحديد كيفية تحقيق ما يجب عمله، ثم كيفية عمله
المنتجات/ المكونات	
مشروعات	تدخلات
تخطيط قطعي	مراكز للمساعدة الفنية
أنظمة صناعية للبناء	تدريب
خطة عامة	خيارات بشأن المساكن وإمكانيات الحصول على القروض، وتوفير كتب إرشادية وتوجيهات عامة وأدوات، وأساليب، واستخدام التقانة المناسبة ووضع خطط للإنشاءات

يتبع

تابع

العناصر الفاعلة الأساسية	
استشاريون هيئات حكومية ممولون مقاولون كبار	الأسر مجموعات المجتمع المحلي، ومنظمات المستأجرين، ومنظمات أهلية هيئات طوعية أخرى لا تهدف للربح هيئات حكومية مقاولون صغار مستثمرون رسميون وغير رسميين من القطاع الخاص والمجتمع المحلي استشاريون

ترى المدرسة الأولى التقليدية أن الحكومة والمستثمرين من القطاع الخاص هي الجهات المانحة الأساسية القادرة على توفير المساكن. أما المدرسة الثانية البديلة، فترى أهمية الدور الذي تقوم به المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الصغيرة الخاصة وغير الرسمية في مجال إنتاج المساكن.

تقوم المدرسة الثانية على إدارة الموارد (بدلاً من بناء المساكن) باعتبار ذلك العامل الرئيسي في الحد من العجز في المساكن. وتعتمد على الإدارة السليمة للأراضي والأيدي العاملة والمهارات والخدمات والمرافق والمواد والأموال. كما أنها تعترف بأهمية المشاركة بين الأسواق الرسمية وغير الرسمية للإسكان، وبين المشروعات الخاصة والسلطة العامة، وبين المنظمات المحلية والإدارة المركزية، وبين من ينتجون على نطاق واسع ومن ينتجون على نطاق ضيق.

ويمكن أن تكون المدرستان أساساً لصياغة السياسة وإعداد برامج العمل. ومع ذلك يمكن التمييز بين المدرستين بما تدعو إليه كل منهما من حيث المثل المتوخاة، والأساليب والممارسات، ومستوى المركزية (في اتخاذ القرارات وتوفير الموارد وتحقيق الإنتاج)، والاعتماد النسبي على مساعدات التنمية الدولية، ونقل التقانة، ومدى ما تدعو إليه من مشاركة المجتمعات المحلية والأسر الفردية. إن لكلٍ من المدرستين مميزاتها وقيودها.

وتختلف المدرستان أيضاً في نوع عمليات الإسكان التي تدعو إليها والمنتجات التي تسفر عنها: أي البناء المباشر في حالة المدرسة الأولى، وتحسين المساكن أو النهوض بالأحياء الفقيرة في حالة المدرسة الثانية. وهناك مفهوم «المواقع والخدمات» الذي يمثل محاولة للتوفيق بين المدرستين.

١ ـ مدرسة المانحين: المدرسة التقليدية

ينبغي أن نتذكر أنه لم تحدث تاريخياً استجابة حكومية لأحوال الإسكان المتردية للفقراء على أساس من المصلحة العامة وحدها. فقد كان توفير المساكن يتم أساساً لتهدئة

سخط الفقراء، وكسب الأصوات السياسية، وخلق الوظائف، وتنشيط الاقتصاد. وكانت سياسة الإسكان التي تدعو إلى توفير المساكن الحكومية أداة للإصلاح السياسي والاجتماعي لتهدئة المطالبة العامة بتحسين الصحة وتحسين الظروف عموماً أكثر من أن تكون وسيلة لزيادة توفير المساكن.

كانت هذه السياسات في الماضي والحاضر قد نجحت في حالات منعزلة، لكنها فشلت في توفير العدد المناسب من المساكن لأسباب عديدة، من بينها أنها تتمسك بمستويات عالية من المساحة ونوعية البناء والخدمات، وبالتالي تكون تكاليف إنتاجها عالية بشكل يجعلها في غير متناول معظم السكان. إن هذه السياسات تؤدي إلى توجيه الموارد إلى قطاعات أخرى في الصناعة، ويصعب استمرارها وإدارتها في المدى الطويل.

وحتى عندما يكون الإنتاج كبيراً، فإن هذا النوع من المساكن يذهب أغلبه إلى الأسر المتوسطة الدخل التي تستطيع أن تدفع ثمنه. وعلى ذلك، فهناك اعتقاد بأنه عندما تكون الموارد شحيحة والحاجة ملحة، يستطيع قطاع البناء العام أن يحقق توفير المساكن على وجه السرعة. وهناك حجج كثيرة تؤيد هذا القول، إذ ان إنشاء المساكن يمكن التعجيل به وحجم الانتاج يمكن أن يزيد عن طريق «ترشيد» الصناعة وعمليات البناء نفسها.

كانت هذه هي الآراء التي يدعو إليها المقاولون في أنحاء العالم كافة، وكان معظمهم يبحث عن أسواق جديدة في ما وراء البحار للمنتجات والخدمات التي تنتج في معظمها في بلدان الشمال. وكان هذا التفكير بشأن وسائل زيادة الإنتاج يميل إلى تفضيل كبار المقاولين، والمواد السابقة الصنع في البناء، وقيام الإنتاج على نطاق صناعي واسع لبناء وحدات متماثلة من المساكن.

والمألوف أن تحتاج هذه العمليات إلى معدات ضخمة وتنظيم على درجة راقية ورؤوس أموال كبيرة وأسواق واسعة لضمان تحقيق الاقتصاد الكبير، ولا يتوفر شيء من ذلك حتى في أغنى البلدان النامية. بالإضافة إلى أن هذه العمليات تسيطر عليها صفوة مهنية من الاستشاريين الدوليين ـ المهندسين المعماريين وخبراء التخطيط العمراني ـ الذين يعتمدون في معاشهم على «صناعة المشكلات الإسكانية» المزدهرة على حساب المهنيين والمنتجين غير الرسميين في الوسط المحلي.

كتبت مجلة **ايكونومست** في ٧ أيار/مايو ١٩٩٤ تقول إنه «من بين ما يقرب من ١٢ مليار دولار تنفق في كل سنة للحصول على المشورة والتدريب وتصميم المشروعات، يذهب أكثر من ٩٠ بالمئة إلى الاستشاريين الأجانب». وتقوم طريقتهم في حل المشاكل على «الاستعانة بالاستشاريين، وتحديد الأهداف، وتعيين الأولويات، ووضع حد زمني ومالي للمشروع، ثم يترك الأمر لمن سيقومون بالعمل الفعلي».

إن هذا الفريق من الدعاة يفضل المشروعات ذات الهدف الواحد التي تقترن بقدر كبير من نقل التقانة تشجيعاً لاستثمارات القطاع الخاص، وإثارة اهتمام الرأي العام

بالتوقعات بشأن مستقبل أفضل، وعودة جزء كبير من المنافع إلى البلدان المانحة. وتقوم خططهم الخاصة بالحيز على طابع الحتمية السلوكية، أي تخصيص مساحات للترويح وغيرها للتجارة وغيرها للإسكان... الخ، وهي تمثل وفقاً لنموذج التنمية التقليدي مناطق نهائية ومغلقة. وبعبارة أخرى، فإن هذه المدرسة تدعو إلى وضع أهداف محددة سلفاً وتواريخ نهائية لإكمال العمل بدلاً من الاعتماد على عمليات إنمائية.

أدى هذا الإسكان المبني على الترشيد إلى تركيز الموارد في قطاعات الإنتاج التي يمكن أن تكون مسؤولة أمام الحكومات وأمام الجهات المانحة، والتي يستبعد منها الإنتاج غير الرسمي. وأدى هذا النوع من التفكير إلى إنشاء أنماط من المساكن التي تصمم وفقاً لمعايير محددة سلفاً ومقررة بشكل جامد. وهي تمثل توازناً دقيقاً بين الإمكانيات التقنية ولوائح البناء وقواعد التخطيط، حتى تضمن التجهيز في الوقت المحدد، وأن تكون النوعية والتكلفة في الحدود المقررة بدقة.

كان ذلك بالتحديد هو الذي أدى إلى رفع التكاليف إلى فوق متناول الأغلبية الفقيرة، وإلى استبعاد المشاركة الشعبية. وهذه المدرسة لا تبذل جهداً حقيقياً لتحسين أحوال المجتمعات المحلية الفقيرة، بل ان النتيجة العملية كانت في أكثر الأحيان عكسية.

وقد ذكر ستراسمان[٣]، مثلاً أنه «بمجرد أن توجد مؤسسات البناء يصبح حجم البناء السنوي معتمداً على سرعة الإنتاج في كل مؤسسة بدرجة أقل من الاعتماد على حجم الموارد المخصصة للبناء... فإذا كانت المساكن باهظة التكاليف وتقام بمعدات مستوردة، كما هو الحال عادة في العالم النامي، فإن البلد قد لا يكون قادراً على البناء بحجم أقل أو على سد فجوة الإسكان بسرعة».

ونتيجة لذلك، فإن القضاء على العجز في عدد المساكن بسرعة يصبح مسألة تتعلق بالسياسة الاقتصادية وليس مسألة فنية. وقد مضى ستراسمان إلى القول بأنه «في مساحة نصف قطرها نحو ٥٠ كيلومتراً من المعمل المنتج لمكونات المساكن، يكون من اللازم إنشاء من ألف إلى ٨ آلاف وحدة سكنية متماثلة لتسويقها في مدة خمس سنوات تبعاً لنوع أنظمة التشييد الصناعية، وإلا فإن الاستثمار لن يكون مجدياً».

إن النقص في المساكن الملائمة يزيد ولا ينقص، لا لمجرد عدم بناء العدد الكافي من المساكن، ولا لأن أنواع التقانة لا تحقق أهدافها، بل لأن التوقعات تزداد، ولأننا لا نسمح بالقدر اللازم من إنقاص حجم المساكن، ولأننا نفشل في الكشف عن الأسر المختفية التي تظهر إلى الوجود بمجرد توافر المساكن، وبسبب انخفاض عمر المتزوجين

(٣) W. P. Strassman, «Industrialised Systems Building for Developing Countries: A Discouraging Prognosis,» *International Technical Co-operation Review*, no. 55 (January 1975), pp. 99 - 113.

بشكل غير متوقع، ولأن أعداداً أكبر من الناس تعيش في أسر مستقلة لفترات أطول، وبسبب الهجرة غير المتوقعة إلى المدن، وبسبب الأزمات السياسية والكوارث الطبيعية وما إليها.

وقد قال كونيغزبيرغر[٤]: «في أواخر الخمسينيات وأوائل الستينيات كادت تتوقف جميع السياسات العامة للإسكان، سواء في المدن أو الريف. وباستثناء الدولتين القائمتين في جزيرتين وهما سنغافورة وهونغ كونغ، لم يكن هناك قطر أو مدينة يأمل في إنتاج إسكان عام بالأعداد الكافية لمواجهة الموقف الذي يزداد سوءاً باطراد».

٢ ـ مدرسة الداعمين: المدرسة البديلة

ترى هذه المدرسة البديلة أن إدارة الموارد لها أهمية حاسمة في زيادة توفير المساكن. فبدلاً من الاهتمام بوسائل بناء المساكن، فإنها ترى أن من الأفضل للحكومات أن تحسن الفرص المتاحة أمام المئات من صغار البنائين والصانعين والموردين، سواء من القطاع الرسمي أو غير الرسمي، وإتاحة فرصة الحصول على الأراضي، ومواد البناء الأساسية، والائتمان الرخيص، والمرافق الأفضل، والأسواق الأوسع والنقل الأيسر.

وترى هذه المدرسة البديلة أن اتخاذ القرارات بشأن التدخلات الاستراتيجية أكثر أهمية بالنسبة إلى مشاريع البناء؛ وأن بناء المساكن، سواء عن طريق الأسواق الحكومية أو الرسمية، وإن كانت له فاعليته في الأمد القصير، فإنه لا يحقق نتيجة ملموسة في حل مشاكل الإسكان في الأمد الطويل[٥].

وبعبارة أخرى، ترى هذه المدرسة أن إنتاج المساكن على نطاق واسع يمكن أن يتحقق بزيادة مشاركة صغار البنائين والأشخاص العاديين، وبتوسيع قدرتهم على توفير المساكن والخدمات، بل وبعض المرافق التي تقع بالقرب من أسواقهم، وذلك باستخدام ما يسمى بـ «التقانات الملائمة»، وهي التي تشدد على وسائل الإنتاج المحلية الصغيرة والقابلة للاستمرار محلياً. ويكون التشديد هنا على التكاليف الرأسمالية المنخفضة، والمواد المحلية، ومؤسسات البناء الصغيرة، والجهود الجماعية لا الفردية، وسيطرة المستفيدين، وتحقيق الاكتفاء الذاتي الاقتصادي. إن كل ذلك يتعارض بشدة مع دوائر الأعمال الكبرى، ومع الاستثمارات الرأسمالية الكبيرة التي تساند نقل التقانة والمعرفة الفنية الغربية.

وكما قال أوفيت[٦]: «إن استمرار التبعية الملازم لنقل التقانة يسمح لرجال البنوك

---

(٤) Koenigsberger, «The Intentions of Housing Policy Alternatives: Their Development and Impact in the Third World since the 1950s».

(٥) Hamdi, *Housing without Houses: Participation, Flexibility, Enablement.*

(٦) G. Ovitt, «Appropriate Technology: Development and Social Change,» *Monthly Review*, vol. 40, no. 9 (1989), pp. 22-32.

والمهندسين ورجال الأعمال ـ أي الفاتحين العصريين ـ أن يضمنوا استمرار السيطرة على البلدان النامية، بينما يصورون أنفسهم في صورة من يؤثر مصلحة غيره على مصلحته الخاصة. ويقدم هؤلاء مساعدتهم عادة من خلال مؤسسات الصفوة في البلدان النامية، وبذلك تخلق بيروقراطية إنمائية تسيطر عليها فئة ضئيلة، تابعة ومعتمدة على المدن».

هذا وترى المدرسة التقليدية، مدرسة المانحين، أن تجزئة الإنتاج هي التي تقيس وجود الضعف في صناعة البناء، كما يتجلى ذلك في الأسواق الرسمية وغير الرسمية على السواء في البلدان المتقدمة والبلدان النامية، بينما ينظر غيرها إلى هذا التنوع نظرة انتهازية بصفته ضرورياً للكفاءة والإنتاج القليل التكاليف، وليس العكس.

وصناعة البناء غير الموحدة والمعتمدة على وحدات متعددة، تكون أكثر استعداداً للاستجابة لمطالب السوق، وأكثر مرونة في مواجهة التقلبات في أعمال البناء (كما كان الحال على امتداد التاريخ). فبدلاً من وضع ضوابط للمستويات أو للنوعية أو تثبيت عمليات الإنتاج، فإنه كلما زاد التنوع في النظام من حيث النوعية والتكلفة زادت احتمالات التلبية للاحتياجات والميزانيات. فالبناؤون الصغار الذين ليست لديهم تكاليف إدارية كبيرة ولا منشآت ضخمة، يستطيعون مواءمة أحمال عملهم بمرونة لا تقدر عليها المؤسسات الكبيرة. إن هذا المستوى من التنوع نادراً ما يمكن تحقيقه بأسعار مقبولة عن طريق القنوات الرسمية.

وعلى خلاف توفير المساكن على وجه السرعة، والتعجيل بإنشائها من دون المخاطرة بالإفلاس أو بتشريد فئات كبيرة من السكان، وبنقلها من مواقعها إلى مواقع أخرى، يكون من الأفضل البناء بالتدريج، كما يحدث في عمليات التنمية غير الرسمية. وهذا يعني إيجاد بيئة تنشأ فيها المساكن ودوائر الأعمال الصغيرة والمجتمعات المحلية وتزدهر، ويستطيع الإنتاج والبناء أو يوفرا فرصاً للعمل وتراكم الثروة وتحسين الصحة. أما المدرسة البديلة فترى أن الإسكان يصبح جزءاً لا يتجزأ من نظام أوسع للتنمية الحضرية، وليس نشاطاً محصوراً داخل قطاعه وحده(٧).

ثانياً: الخيارات

١ ـ مشاريع المواقع والخدمات

تشكل مشاريع المواقع والخدمات نقطة تحول في السياسة، ويمكن أن تصبح «جسراً» بين الإسكان العام والتحديث الحضري، وأن تكون كذلك رابطة بين مدرسة المانحين ومدرسة الداعمين. وقد اقترنت هذه المشاريع بالكثير من برامج الجهود الذاتية، والجهود الذاتية المعانة، أي كانت بداية لعملية من التفكير الرسمي ترمي إلى إشراك الأهالي

---

(٧) Hamdi, Ibid.

في إنتاج مساكنهم. وتتركز الاستثمارات في مشاريع المواقع والخدمات على توفير الأراضي والخدمات والمرافق وقروض الإسكان.

غير أن هذه المشاريع تحتاج إلى مستويات عالية من الاستثمار في البنية التحتية. وقد اقترن ذلك بما قامت به هيئات الأقراض من مطالبة للحكومات باسترداد التكاليف، ومع رغبة الحكومات في أن تترسخ تلك المواقع باستخدام المواد الدائمة بما يتفق مع المقاييس التي تحددها السلطات البلدية. وقد لاحظ نقاد هذا النهج، عن حق، أن المشاريع التي نتجت من ذلك لم تكن في الواقع أكثر من مشاريع إسكان عامة من دون المساكن. ومع ذلك، فإن هذه المشاريع للمواقع والخدمات تضمنت اعترافاً رسمياً، ربما لأول مرة، بأن بناء المساكن يمكن أن يتحقق على نحو أفضل على يد الأهالي وصغار البنائين.

يضاف إلى ذلك أن منافع مشاريع المواقع والخدمات لم يكن في الوسع تحديدها بثقة. فهل وصلت إلى أقل فئات السكان دخلاً؟ وهل كانت أرخص بناءً وإدارة؟ وهل كانت أكثر ملاءمة من الناحية الاجتماعية من العمارات التي تتألف من ثلاثة أو أربعة أو خمسة طوابق؟ لقد توصل البنك الدولي إلى تقييم ايجابي في مجموعه لمشاريع المواقع والخدمات، إذ يقول: «لقد أكدت نتائج التقييم التفصيلي أن التجربة التي تجسدت في الجيل الأول من مشاريع الإيواء الحضري التي يدعمها البنك قد حققت نجاحاً ملموساً. لقد ثبتت سلامة نموذج التنمية التدريجية.

«وكانت أساليب البناء بالجهود الذاتية كفوءة نسبياً. وكان تأثير المشاريع في رصيد المباني أكبر مما كان متوقعاً. وكانت المساكن في متناول الأهالي، وحصل عليها الأفراد المستهدفون بوجه عام.

«وهذه القياسات التي أجريت تشير إلى أن تأثير المشاريع في الأحوال الاجتماعية والاقتصادية للمشاركين فيها كان في الاتجاهات المتوقعة. والملاحظ أنه لم يكن للمشاريع آثار سلبية في الإنفاق على الأغذية أو غيرها من الضرورات الأساسية. وعلى الرغم من هذا النجاح العام، فقد واجهت المشاريع بعض المشاكل، وأسفرت عن بعض النتائج غير المتوقعة. منها مثلاً أن معظم المشاريع تأخرت في التنفيذ، وأن عنصري توفير المواد والقروض لم يحققا النجاح المتوقع، وأن التدابير التي أعدت لمساندة أصحاب الأعمال الصغار واجهت مشاكل، وأن اثنين من المشاريع الثلاثة الأولى واجها صعوبة في استرداد التكاليف.

«يضاف إلى ذلك أن الاستفادة بعمل أفراد الأسرة في البناء كان أقل من المتوقع. ويستخلص من تحليل ما حققته المشاريع من نجاح وفشل، تأييد التوصية بالحرص في المشاريع المقبلة على دفع المعايير والتكاليف إلى أدنى بدرجة أكبر، بما في ذلك السماح بترتيبات الايجار وجعل إجراءات الائتمان أكثر ملاءمة لاحتياجات الأسر المستهدفة التي

أصبحنا نعرف عنها قدراً أكبر من المعلومات نتيجة لهذا البرنامج»(٨).

وعلى الرغم من توصيات البنك، فقد ازدادت الانتقادات لمشاريع المواقع والخدمات بالصورة التي تمت بها، وعلى أساس قياس تأثيرها. لقد أبدى المهندسون المعماريون قلقهم بشأن بعض الجوانب الفنية للتصميم واستخدامها معاملات الكفاءة باعتبارها العوامل الوحيدة المحددة لقرارات التصميم، إذ كان ينقص هذه المشاريع الجانب الفني الجمالي في التصميم. إنها، بوجه عام، اتبعت الأسلوب الدولي، وتجاهلت الإطار الاجتماعي والتلاؤم مع الثقافات القائمة.

وقال آخرون إن هذه المشاريع تطلبت مستوى التخطيط ذاته الذي تتطلبه مشاريع الإسكان العامة، وإنها أدت إلى نقل الأهالي من أماكنهم، فرغم أنهم يعتمدون في أعمالهم على وسط المدينة، فقد نقلتهم المشاريع إلى أطرافها، وإن تكاليف إدارة هذه المشاريع مرتفعة، وإنها تؤدي إلى الاستقطاب الطبقي، وتوفر فرصاً اقتصادية أقل بكثير مما توفره الاقتصادات المختلفة في المستوطنات غير الرسمية(٩).

كانت العائلات تنزع إلى بيع المساكن بمجرد انتهاء البناء وتعود إلى مساكنها الرديئة السابقة. ولم تكن هناك ضمانات كافية بأن الأهالي سيسددون قروضهم، مما جعل هذه المشاريع غير جذابة لمؤسسات الاقراض التابعة للقطاع الخاص. وبهذا المعنى، فإن هذه المشاريع كانت تفضل الأشخاص ذوي الدخل الثابت، وهو ما لا يملكه معظم الفقراء.

وجملة القول أن هذه المشاريع لا تصل إلى أكثر الفئات احتياجاً إلا إذا استمرت الحكومات في تقديم دعم مالي كبير للأراضي والبنية التحتية. غير أن ذلك أمر لا تستطيع الحكومات أن توفره لمدة طويلة(١٠).

ولما كانت هذه المشاريع تعتمد بدرجة كبيرة على البناء بالجهود الذاتية، فقد وجه الانتقاد إليها أيضاً على أنها قائمة على استغلال الأيدي العاملة. وقال بعضهم إن انخفاض التكاليف الناشئ عن الجهود الذاتية قد أفاد الرأسماليين أكثر مما أفاد العمال، لأنه أتاح الفرصة لخفض الأجور، وبالتالي زيادة الحصول على قيمة الفائض(١١).

---

(٨) D. H. Keane and S. Parris, *Evaluation of Shelter Programs for the Urban Poor: Principal Findings*, World Bank Staff Working Paper; 547 (Washington, DC: World Bank, 1982).

(٩) L. R. Peattie, «Some Second Thoughts on Sites and Services,» *Habitat International*, vol. 6, nos. 1-2 (1982), pp. 131-139.

(١٠) Hamdi, *Housing without Houses: Participation, Flexibility, Enablement*.

(١١) R. Burgess, *Self-Help Housing Advocacy: A Curious Form of Radicalism, Self-Help Housing: A Critique*, edited by Peter M. Ward (London: Mansell Publishing Ltd., 1982), pp. 56-95.

٢ ـ التحديث الحضري ومشاركة المجتمع المحلي

يقع البديل الثالث، والمعتمد حالياً، لكل من الإنشاء المباشر وتوفير المواقع والخدمات، ضمن أنموذج المدرسة الثانية، أي أنه من أجل زيادة توافر المساكن المناسبة وبأسعار مقبولة بطريقة قابلة للاستمرار، ينبغي للحكومات أن تضع سياسات لإدارة الموارد من أجل مساعدة الأهالي المحليين والمؤسسات غير الرسمية لتمكينها من توفير المساكن لنفسها.

وهذا النهج البديل يشدد على التحديث بدلاً من الإنشاء، ويقوم على الاحتياجات البشرية والحلول التي يجدها الناس بأنفسهم، ويعتمد على المبادرات المحلية بدلاً من الخبراء الأجانب والصناعات الخارجية. ويدخل هذا الأنموذج في إطار تعريف بديل لكلمة «التنمية» الذي يأخذ بعلاقات مخفضة من التبعية، ويدعو إلى تمكين المجتمعات المحلية، وتأكيد مفاهيم الاعتماد على النفس وتحقيق الذات.

وفي إطار هذا النموذج ليست هناك «تجارب سابقة» تحتذى: فالأهالي ليسوا موضوعاً للتنمية، بل هم الفاعلون فيها. ومن الممكن أن تكون المساعدة الدولية والتعاون الدولي، بما في ذلك الخبراء ونقل المعرفة وبرامج المساعدة الفنية، عناصر مساعدة لهذه العمليات التي تتم داخلياً.

ولم يتم الأخذ بأفكار هذه المدرسة البديلة الثالثة بسرعة. وقد أصبحت مستساغة لا لأنها لقيت قبولاً متزايداً، بل لأن الحكومات لم تتوافر لديها الأموال اللازمة وفقدت باطراد ثقة الجمهور. وفي الوقت نفسه، كانت برامج الإسكان لا تحقق أهدافها لأن السياسات، وكذلك المؤسسات، التي توفر المساكن وتدير السياسات، لم تحقق الفاعلية في استمرار توفير المساكن بالقدر الكافي.

واعترافاً بحدوث هذه التغييرات، قامت مؤسسات مثل البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتغيير سياساتها في الإقراض. فالبنك الدولي بدلاً من أن يقوم بتحويل موارد مالية كبيرة لبناء المساكن أصبح يوجه المزيد من الأموال نحو إصلاح السياسات والمؤسسات، أي إلى الإدارة العامة، والبنوك المحلية، وتوفير المساعدة الفنية. وأصبحت معايير تقديره للمقترضين تشجع بالدرجة الأولى تصميم البرامج على أساس الطلب الفعال من جانب المستفيدين، وبالدرجة الثانية على أساس الأفكار المسبقة عن الإسكان الملائم.

وقد لقي مفهوم التحديث تأييداً واسعاً من جانب البنك الدولي وجهات أخرى في منتصف السبعينيات، لكي تستطيع السلطات العامة «أن تستعيد السيطرة الرسمية على تقسيم الأراضي وعمليات بناء المساكن، في الوقت الذي تسعى فيه إلى تعبئة الطاقات والموارد من جانب الفئات المنخفضة الدخل، إما لتحسين مساكنها أو لإنشاء مساكن جديدة»(١٢).

(١٢) United Nations Centre for Human Settlements [Habitat], *Global Report on Human Settlements* (New York: Oxford University Press, 1987).

وتضمنت معظم برامج التحديث توفير قروض لتحسين المساكن ومرافق الصرف الصحي، والكهرباء، والماء، والمجاري، ورصف الطرق والممرات، وإصلاح التشريعات المتعلقة بحقوق حيازة الأراضي (بهدف الحد من نمو المستوطنات غير الشرعية)، وغير ذلك من الإجراءات لتحسين مرافق المجتمعات المحلية مثل المدارس والمستشفيات ومراكز الأنشطة المحلية. وتضمن عدد كبير من المشاريع العمل على تنظيم الأراضي بحيث تعين الحدود القانونية للعقارات (كأساس لإصدار صكوك الملكية) وتوصيل الخدمات إلى المستوطنات المعنية.

يضاف إلى ذلك أن معظم البرامج اصطدمت (بحكم الضرورة لا بحكم الرغبة) بمصالح الأهالي المحليين ومطالبهم. فقد قامت إلى حد كبير على أساس المشاركة الشعبية، ولكنها سلّمت أيضاً بإجراءات كانت تعتبر قيوداً سياسية شديدة على تمكين الأهالي. وفي هذا الصدد «يطلب من جميع المسؤولين بصورة مباشرة عن التنفيذ أن يكونوا حاضرين وأن يقدموا أفكارهم ومعارفهم بإرادتهم الحرة»(١٣).

٣ ـ الاستراتيجيات الحالية للتحديث واحتمالات نجاحها

لئن كانت البرامج من هذا النوع الجارية في الوقت الحالي واسعة النطاق، فإنها تنفذ بالتدريج عن طريق سلسلة من المشاريع التكميلية الصغيرة التي تقترن بتدخلات على المستوى الاستراتيجي. وفي إطارها يجري تشجيع استخدام التقانة المناسبة والمشاريع المحلية، أي المشاريع التي لن تكتفي بأن تحصل على المواد والخدمات والمرافق من المنافذ الرسمية، بل أيضاً تعمل على توفيرها. وعلى ذلك تقوم الروابط بين النظامين الرسمي وغير الرسمي للإنتاج، وبين المنتجين الكبار والصغار، وبين الأنواع المختلفة من التقانة. ثم تظهر شبكات الإنتاج والشراء والتوريد التي تربط بين الأسواق المحلية وأسواق المدن. إن التعدد في وجود المنافذ الكبيرة والمنتجين الصغار، بل حتى البائعين في الشوارع، يسمح بتنوع الجودة وتنوع أسعار السلع والخدمات. ومن شأن ذلك أن يوفر قدراً كبيراً من المرونة التي تمس الحاجة إليها لدى أصحاب الأعمال المحليين ولدى العائلات. وكل هذه الأنشطة تعمل على زيادة الإنتاج وتوفير فرص العمل، وبالتحديد في القطاع الذي تشتد فيه الحاجة إليها. ويمكن تحسين المساكن والمشاريع الصغيرة عن طريق تدخلات حكومية انتقائية تسمح بالحصول على الموارد والائتمان الرخيص ومختلف أنواع الخدمات والتدريب.

وعند ذلك يصبح المفهوم الأساسي هو «نقاط البدء» وليس «حالات الختام»، وذلك ما تحققه التدخلات وليس المشروعات. وفي جميع هذه النواحي يقوم الخبراء بدور

---

(١٣) Robert Chambers, *Challenging the Professions: Frontiers for Rural Development* (London: Intermediate Technology Publications, 1993).

استراتيجي ويؤدون مهمة العامل المساعد، ويتقدمون بالأساليب والتقنيات اللازمة، ويجلبون الخبرة من الخارج، ويحددون المزيد من الفرص المتاحة ومسالك العمل المحتملة، وينشرون المبادئ ويزيلون العقبات التي تقف في طريق إنجاز العمل. وهذا النوع من التخطيط يعتمد بدرجة كبيرة على المعرفة المحلية والمهارات في مرحلتي الإعداد والتنفيذ «مع تفضيل الأنشطة التي لا تتطلب قدراً كبيراً من العمل الإداري بدلاً من الأنشطة التي تتطلب كثافة العمل الإداري»[١٤].

ويعتمد التحديث الحضري أيضاً على إقامة تحالفات، وعلى تعزيز التعاون بين المجموعات الحكومية وغير الحكومية، وبين الدوائر الحكومية التي كثيراً ما تكون متنافسة، وبين الخبراء الأجانب أو المغتربين ونظرائهم المحليين، وبين مجموعات المجتمع المحلي التي قد تكون لها مصالح متضاربة، وبخاصة في مرحلة الإعداد الأولي للبرنامج. وعلى أي حال، فإن الشراكات لا تنشأ لمجرد أنها فكرة جيدة، كما أنه لا يجدي الحديث بطريقة مجردة عن الشراكة بين القطاعات، مثل القطاعين العام والخاص والرسمي وغير الرسمي.

والمعتاد ألا تحصل البرامج القائمة على المشاركة الشعبية إلا عندما يكون الأهالي والمنظمات قد اقتنعوا بأن مصالحهم تتحقق بصورة أفضل عن طريق المشاركة وليس من دونها. فكثيرون، مثل الذين اعتادوا على طريقة مبسطة في الحياة، قد يرون أن التعاون مع الحكومة في التخطيط الرسمي سيهدد حريتهم ويحد من قدرتهم على التصرف بالطريقة الحدسية والتلقائية التي يتصرفون بها عادة. وهذه القضايا بالتحديد هي التي تجعل برامج التحسين معقدة من الناحية المؤسسية وتجعل استمرارها صعباً.

وكما ذكر ليوين: «إن المشاركة المستمرة وطويلة الأمد، مثل المشاركة في تخطيط المشاريع المتكاملة وتنفيذها، أو إدارة مرافق المجتمع المحلي وخدماته، أو صناديق الاقراض والتمويل الذاتي، تحتاج إلى إطار مؤسسي، وإلى إدارة طوعية تستهلك الوقت، وإلى تضامن أو توافق اجتماعي يتعارض مع ما توصي به التجارب ومع الأسلوب غير الرسمي في الاتصال بين قاطني الأحياء العشوائية وغيرها من المستوطنات المنخفضة الدخل»[١٥].

إن الشراكات الفعالة والناجحة تبدأ باكتشاف المصالح المشتركة، ثم تحقيق المزيد من تلاقي المصالح كبداية للتخطيط. وهذه العمليات تحدث في كل يوم بصورة غير رسمية. وكما قال ماكغيل وهورتون[١٦]: «إن الأفراد الذين يسعون إلى الحصول على معلومات، وإلى بدء العمل لحل مشاكلهم الخاصة، يلتقون مع الأفراد الآخرين من ذوي الحاجة

---

(١٤) المصدر نفسه.

(١٥) A. C. Lewin, «Neighbourhood Participation in Urban Projects: The Role of the Donor Agencies,» paper presented at: GTZ Experts Conference, Dakar, Senegal, 1991.

(١٦) Michael E. McGill and Melvin E. Horton, *Action Research Designs for Training and Development* (Washington, DC: National Training and Development Service Press, [1973]).

نفسها إلى البحث والعمل. . . وهذا التلاقي بين المصالح ينشئ مرحلة خاصة من الالتزام بين المشاركين واشتراكاً يتم الاعتماد عليه بصورة مستمرة ثم يتطور بدرجة أكبر مع سير العملية».

٤ ـ قضية الأحياء المتجاورة

عند بحث هذه القضايا قد يكون من اليسير نسبياً تعبئة المصالح، والتوصل إلى التزامات، وإلى توافق في الرأي، وإشراك الأهالي في الأحياء المتقاربة أو المتكاملة. ففي هذه الأماكن يلاحظ أن الأهالي تجمع بينهم آراء مشتركة، ويوجد قدر من التجانس الاجتماعي والسياسي، وتوجد منظمات يمكن التعامل معها، وإن كانت في بعض الأحيان قائمة على رعاية امتيازات لهرمها الاجتماعي. وسوف تكون التدخلات في هذه الأنواع من الأحياء مختلفة تماماً عن التعامل مع الأحياء المتباعدة ذات المساكن المتناثرة أو المستوطنات المؤقتة، حيث يمكن تعريف المجتمعات المحلية على أساس جغرافي أكثر منه على أساس اجتماعي.

من ذلك، مثلاً، أن معظم المستوطنات الجديدة تكون متناثرة، بمعنى أنها تبدأ من دون هيكل مجتمعي، ويكون التدخل في هذه الحالة صعباً لأنه لا يكون من الواضح ما هي المصالح التي ينبغي رعايتها. وفي المجتمعات المؤقتة يواجه خبراء التخطيط قضايا من نوع آخر. ففي هذه الأماكن يكون الناس عابرين، وليست لهم التزامات محلية طويلة الأمد، والأرجح أن يتركوا المكان إذا لم يرتاحوا إليه بدلاً من الانغماس فيه.

وربما تكون الأحياء المؤقتة مجالاً للانتقال من طبقة إلى أخرى، كالانتقال من فئة الدخل المتوسط إلى فئة الدخل المرتفع، وسيكون هناك المقيمون الأوائل والوافدون الجدد، وستكون بينهم فروق حادة. فكيف يمكن في سياق كهذا تسوية الخلافات؟ ومن هي الفئة التي يجري التخطيط لصالحها؟

وما يسمى بـ«اللاأحياء» يصعب فيها التخطيط على أساس المشاركة، على الرغم من أنها تكون في أمس الحاجة إلى العمل التعاوني. ويغلب على هذه المناطق أن تكون شديدة الحرمان اجتماعياً ومادياً واقتصادياً، وتكون قد دمرتها الطرق الرئيسية الجديدة أو المنازعات التي لم يمض عليها أمد طويل، وتكثر فيها المباني المهجورة والمواقع الخالية، وحيث الاتصال ضعيف والولاء مشتت إلى أقصى حد. وكل من هذه الاختلافات في التكوين الاجتماعي والمادي يحتاج إلى أساليب وتقنيات معدة خصيصاً لتتوافق مع الظروف.

وهذه القضايا تزداد تعقيداً عند مواجهتها في مناخ سياسي مضطرب. وقد ينظر إليها بعين الشك من جانب قادة المجتمعات المحلية الذين ستساورهم الشكوك في أن تلك

المواقع قد أقامها الغرباء للإيقاع بالأفراد النشطين المحليين. وعندما لا تتوافق أغراض المشروع مع الأغراض السياسية، فلن يشارك في العمل الأشخاص الذين تهم مشاركتهم. وهذا الافتقار إلى التمثيل السليم سيكون قيداً خطيراً على عملية التخطيط.

وفي بعض الأحيان، تكون المجتمعات التي تشعر بانعدام الاطمئنان على غير استعداد للتعبير عن اهتماماتها أو المشاركة في الأنشطة، خوفاً من الأعمال الانتقامية أو أعمال التحرش. وعند ذلك فهي قد تقف إلى جانب رأي الأغلبية. ومن المهم في هذه الحالات اختيار التقنيات المناسبة، وقد يتطلب الأمر قدراً أكبر من السيطرة المؤسسية.

وفي كثير من الحالات تكون أكثر الفئات تردداً في المشاركة في التحديث الحضري هي فئات المهنيين المحليين. فهذا العمل قد يفتقر إلى المكانة الاجتماعية والاعتراف بالفضل الذي اعتادوا على الحصول عليه عن طريق تعليمهم كمهندسين معماريين أو مدنيين أو مخططين للمدن. وقد يرون أن هذا عمل لا بريق فيه ولا يحتمل أن يجد لهم مكاناً في تاريخ التخطيط.

كما أنهم قد ينفقون ساعات طويلة، بل وليالي، وإجازات في نهاية الأسبوع في اجتماعات من أجل حل المشاكل ومناقشة بدائل طرق العمل. وقد يكون عائدها المالي ضئيلاً، وهو يقل كثيراً عما يحصل عليه قرناؤهم الدوليون. وستكون بيئة عملهم في الغالب أسوأ بكثير ممن يعملون في المكاتب، بل قد يشعر بعضهم بالخوف من العمل في الأحياء الفقيرة.

ولن تكون هناك مشاريع كثيرة لها تاريخ «انتهاء» تقليدي، مما لا يساعد على تعزيز السجل المهني للمهندس، إذ ليس من السهل تجميع ملف للمشاريع إو الإشارة إلى أعمال ناجحة. وفوق كل ذلك سيكون المهنيون المحليون تحت ضغط شديد من جانب زملائهم لإثبات كفاءتهم الفردية وإحراز نجاح في عالم يقيس النجاح بالمكانة المهنية التي تقدر عادة بحجم المال المكتسب وحجم ممارسة المهنة وموقعها، وعدد المباني التي انشئت، ونوع الأشخاص الذين يعرفونهم. ولا يكون من المتوقع اكتساب مكانة مهنية أو اجتماعية، أو أشخاص يهتم الإنسان بمعرفتهم، أو تشييد منشآت ذات قيمة معمارية في ظل برامج تحسين الأحياء.

ولهذا النهج تداعيات عميقة، على الرغم من الانتقادات القائلة إن التحديث الحضري ينزع إلى خدمة أكثر الفئات قدرة، مادياً وسياسياً، وأكثر الفئات إنتاجاً ونشاطاً، وان البرامج كثيراً ما تتسم بالإفراط في التخطيط، وان معدل استرداد التكاليف فيها أسوأ بكثير من مشاريع المواقع والخدمات، وانها فشلت في صد تيار الشاغلين غير الشرعيين، بل إنها في بعض الحالات شجعتهم. هذا وإنها تثير التساؤل حول جميع المعايير المستقرة للتصميم، وجميع أدوات تخطيط المدن، وجميع أساليب العمل المستقرة لمخططي المدن

والمهندسين والمعماريين. وفي ظلها يجري اغتصاب الحريات المهنية التي تمكنت في الماضي من إنشاء الطرق الفسيحة والمساكن المقامة في مساحات مفتوحة ومدن الحدائق والمنشآت النظامية[17].

وفي برامج التحديث الحضري يصبح المهني هو الشخص «القائم بالتمكين». وهذا الدور الجديد للمهنيين يحتاج إلى قيم وأساليب وتقنيات وتدريب ترمي إلى خدمة المجتمع المحلي، كما ترمي إلى خدمة الحكومات وهيئات التمويل. وقد أصبح العمل التقريبي في هذا النوع من النشاط هو القاعدة اليوم، ولم يعد السعي وراء الدقة العلمية في إعداد البرامج هو المطلوب، بل حل محله الحدس المستنير والسعي إلى تنفيذ الأشياء بطريقة سليمة بالتقريب أو بما يكفي لمواصلة سير العمل.

وكذلك، فإن أساليب التقييم السريعة والقائمة على المشاركة تحل محل بحوث السوق والتحليلات المطولة. بالإضافة إلى ذلك، فإن التخطيط لتحسين الأحياء يضم في عملياته أولئك الذين ثبتت كفاءتهم في إنجاز الأعمال، وغالباً ما يكون ذلك من دون اهتمام ببرنامج متوازن أو محدد المواقيت، أي المقاولين من القطاع العام والخاص، والساكنين بالتجاوز على أرض الغير، والمطورين من القطاع الخاص، وحتى موظفين حكوميين[18]. كانت البرامج الناجحة صغيرة الحجم، ولها آفاق زمنية قصيرة، حيث يمكن لمس المنافع على الفور.

وقد قدم تشيمبرز[19] مجموعة من المحاور التي هي في صلب هذا النهج الجديد: «تأكيد شخصية الأفراد واختلافاتهم؛ اتخاذ موقف تعددي يستمع إلى الأفراد والمجموعات من أجل المشاركة في اتخاذ القرارات؛ المعرفة والتقانة المرتبطة بصفتها جزءاً من سياق الزمان والمكان، وبالتالي فإن انتقالها من موقع إلى آخر محدود؛ التسليم بأن المستقبل ليس مؤكداً، وأنه يعتمد اعتماداً حساساً على الظروف الجارية والمتغيرة بحسب السياق القائم».

ثالثاً: التوصيات: واقعية جديدة

تقودنا هذه القضايا والدروس المستفادة من التجربة إلى واقعية جديدة، كما لخصها ديفاس وكونيغزبيرغر وآخرون. ويحتاج انطباقها على فلسطين إلى بحث دقيق عند تقديم التوصيات بشأن إعادة الإعمار والتنمية. وما لم تكن توقعاتنا معتدلة تبعاً لذلك، سوف نواجه الإحباطات المعتادة ونكرر الأخطاء القديمة.

واعتماداً على التجربة نستطيع أن نفترض ما يلي:

---

(١٧) Nabeel Hamdi, *Housing without Houses: Participation, Flexibility, Enablement* (London: Intermediate Technology Publications, 1995).

(١٨) D. B. Cook, *City Strategies and Action Planning* (Washington, DC: World Bank, 1979).

(١٩) Chambers, *Challenging the Professions: Frontiers for Rural Development*.

ـ إن تعداد سكان المدن سوف يزداد بصورة حتمية.

ـ إن شكل المدن سوف تحدده، كما كان الحال دائماً، القرارات التي يتخذها الأفراد والمنظمات الخاصة، وليس الحكومات.

ـ هناك حدود لقدرة الحكومات على التدخل الفعال، سواء في توفير المساكن أو في الأنظمة الحضرية الأوسع، وسواء من أجل تنظيم تطوير الأراضي أو الحصول على إيراد كاف عن طريق الضرائب أو رسوم الخدمات.

ـ سوف تواجه الحكومات باستمرار حدوداً للموارد، ولا سيما الحكومات التي تمر بمرحلة انتقال من الناحية السياسية، أو المثقلة بالديون، أو التي تجري تصحيحات هيكلية.

ـ إن الفقراء ليست لديهم غير قدرة محدودة على الدفع مقابل الخدمات والمرافق والإسكان، وإن مستويات الخدمات التي توفر حالياً نادراً ما تكون في متناول الأغلبية من سكان المدن.

ـ إن استرداد التكاليف من الفقراء يكلف غالباً أكثر مما يمكن تحصيله، وهذا هو السبب في فشل صناديق التمويل الذاتي في دعم البرامج واستمرارها، سواء في مجال الإسكان أو غيره من القطاعات.

ـ إن عمليات التخطيط للمساكن والبنية التحتية الأساسية والنهوض بالأحياء الحضرية لا يمكن أن يكون مرتباً ويتبع الخطوات المتوالية التقليدية القائمة على المسح، فالتخطيط فالبناء.

ـ إن معظم المؤسسات الحضرية، بما في ذلك سلطات الإسكان والسلطات المحلية لديها قدرة محدودة على تنفيذ خططها.

ـ إن معظم سلطات التخطيط أيضاً لها قدرة محدودة على فرض اللوائح التنظيمية للسيطرة على التنمية، وأنظمة البناء، والموافقة على تصاريح البناء، وتحديد المناطق للأنشطة المختلفة، وما إلى ذلك.

وبعبارة أخرى، فإن التوسع التدريجي هو الطريق الذي ستستمر معظم البرامج في السير عليه، سواء في إنشاء المساكن أو تحسينها أو في بناء المؤسسات.

وأخيراً، وكما يقول ديفاس، ستكون هناك حاجة إلى الواقعية في ما يتعلق بطبيعة جداول الأعمال السياسية والعمليات السياسية وإدراك السبب في أن الاقتراحات كثيراً ما لا تنفذ.

وهناك حاجة إلى الاعتراف أيضاً بأن السياسة ليست عقبة في طريق تنفيذ الخطط أو البرامج، وإنما هي إطار لوضع خطة يمكن تنفيذها، ويجب أن تنفذ. إن هذا هو الأساس لمواجهة التحديات المقبلة.

٥ ـ السياسة الهولندية للإسكان الاجتماعي من منظورها التاريخي

جيرار ميلور(*)

خلاصة

تبحث هذه الورقة في أسباب الإشراف الحكومي على الإسكان الاجتماعي في هولندا، وأشكال ذلك الإشراف ودور الإسكان التعاوني والقطاع الخاص. كما تنظر في السياسات المتعلقة بالتمويل والإيجار والإعانات، بالإضافة إلى توزيع المصادر الشحيحة. وهي تفحص الخصائص الرئيسية لهذه المواضيع من المنظور التاريخي، فتغطي تشريعات مثل، **قانون الإسكان لسنة ١٩٠١، وقانون تخطيط المدن، وقانون الإيجار، وقانون أسعار إيجار المساكن، وقانون الإسكان، وقانون إعانات الإيجار الفردية**. بيد أن هذه الورقة لن تتطرق إلى مسألة تخطيط المدن.

المقدمة

لهولندا خبرة واسعة في مجال توسع الحجم الإجمالي للمساكن بشكل منظم وتحت إشراف الحكومة، ذلك أنه نظراً إلى النمو السكاني ونمو المدن وتوسعها وزيادة الاهتمام بالصحة العامة، برزت الحاجة إلى زيادة عدد الوحدات السكنية، وإلى تحسين نوعية المتوفر منها. لقد كانت أسر كثيرة من الطبقة العاملة تقطن مساكن صغيرة وفقيرة في ظروف صحية سيئة، وكانت أجورها الهزيلة تجعلها غير قادرة عموماً على تحمل كلفة الحصول على مساكن أفضل.

شكلت هذه العوامل السبب المنطقي الأولي لتدخل الحكومة المركزية في سياسة الإسكان الاجتماعي والإشراف عليها، وأنيط بالسلطات المحلية دور مهم في هذه

(*) دائرة الإسكان وشؤون البناء، الاتحاد الهولندي للبلديات، فاسينار، هولندا.

العملية. وفي النصف الأول من هذا القرن تحققت زيادة كبيرة في الحجم الإجمالي للمساكن بموجب قانون الإسكان لسنة ١٩٠١. ولا يسعنا أن نحلل تدخل الحكومة في هذا المجال أثناء تلك الفترة في منأى عن تنامي القلق إزاء ظروف معيشة الطبقة المعدومة والعمال ذوي الدخل المنخفض ومن لا عمل أو دخل لهم.

وفي أعقاب الحرب العالمية الثانية زاد الحجم الإجمالي للمساكن في هولندا مرة أخرى، وتطورت الخبرات والهياكل التنظيمية التي كانت قد نشأت قبل الحرب. ونتيجة لندرة المساكن وانخفاض الأجور، كُرست جهود كبيرة لتوزيع المساكن المنخفضة التكلفة توزيعاً منصفاً وفرضت ضوابط صارمة على الإيجارات. ثم أدى النمو الاقتصادي إلى تزايد الشعور بالأمن، فأصبح من الممكن تحرير ضوابط الإيجار وإتاحة المجال للسوق لتحديد مستويات الإيجار. غير أنه تم توفير علاوات مساكن فردية لمن لم يكن في مقدوره تحمل تلك الإيجارات.

أولاً: السياق التاريخي

لا بد من التعرف بعض الشيء إلى السياق التاريخي الذي تطورت في ظله السياسة الهولندية للإسكان الاجتماعي كي نستطيع أن نفهم السياسة والتشريعات الحاضرة. لقد كان دور الدولة في هذا الميدان متواضعاً جداً حتى اعتماد قانون الإسكان لسنة ١٩٠١. وكان يتمثل أولاً وقبل كل شيء في التشريعات الخاصة بالأنظمة البلدية والصحة العامة. فطبقاً لقانون البلديات لسنة ١٨٥١ كان من المطلوب من البلديات أن تعتمد أنظمة خاصة بالصحة العامة. وكانت هذه الأنظمة البلدية تشتمل على لوائح ومعايير خاصة بمسائل مثل موقع المباني ومعايير البناء والوقاية من الحرائق والمجاري وأمور أخرى من هذا القبيل. أما الإشراف الفعلي على البناء والحجم الإجمالي للمساكن القائمة فلم يكن كافياً إطلاقاً.

وكان تحسين معايير الإسكان حتى هذا القرن شبه مقصور على المبادرات الخاصة. ولم يبدأ إشراك المواطنين الأثرياء والحكومة في الإسكان الاجتماعي إلا في أعقاب تفشي أوبئة متعددة. عندئذٍ خرجت حركة تطالب بتحسين بيئة العمل وظروف المعيشة للطبقات العاملة من خلال اتخاذ تدابير جماعية من قبل العمال أنفسهم (كإنشاء التعاونيات) من جانب، وتدخل الدولة من جانب آخر.

كما سعى المواطنون الأثرياء، ومنهم أصحاب المصانع، لتحسين ظروف المعيشة للعمال بتوفير قروض رخيصة (بفائدة ٣ إلى ٤ بالمئة) لبناء وحدات سكن بسيطة ولكن لائقة. واضطلعت الجمعيات السكنية التي أنشئت في النصف الثاني من القرن التاسع عشر بعملية بناء هذه المساكن وتطويرها. كما تعالت أصوات داخل الحكومة تطالب بدعم البناء عن طريق الجمعيات السكنية. ومنح قانون الجمعيات التعاونية شخصية ومعنوية لهذه الجمعيات، مما جعلها مؤهلة للحصول على دعم حكومي.

ثانياً: الأنظمة والسوق

من المسائل المهمة التي طرحت آنذاك هي كيف يمكن للحكومة أن تدعم المبادرات الخاصة. لقد كانت الحكومة مدركة أنه لن يكون في وسعها أن تستأصل آثار الفقر والمساكن السيئة بين ليلة وضحاها، ولكنها كانت تستطيع أن تتدخل في السوق. ومثلت أمامها حلول عدة للقيام بذلك، فإما أن تتخذ أشكال إشراف مخففة تتمثل في أنشطة تحدد الأهداف ولا تكون ملزمة للأطراف المشاركة، أو أن تتخذ أشكال إشراف أكثر صرامة تتمثل في قواعد سلوك قانونية يتعين على المشاركين احترامها في السوق، ونظم أذون يتعين على الحكومة أن تطبقها.

والتدخل في السوق له حدوده أيضاً، إذ تكون الحكومة ملزمة بتوفير إدارة قانونية، ويتعين على سياساتها أيضاً أن توفر إطاراً ذا مصداقية وقابلاً للاستمرار كي تستطيع الجهات الأخرى أن تعمل في ظله. إن التدخل الحكومي في الأسواق يمكن تعزيزه بمبررين منطقيين رئيسيين، فإذا كان السوق غير فعال ويفضي إلى نتائج رديئة، يكون الإشراف مطلوباً لتحسين أداء السوق، وفي الوقت نفسه، إذا كان السوق يعمل بشكل فعال ولكنه ينتج نتائج غير مقبولة، فيكون التدخل مطلوباً للنهوض بتحقيق الأهداف المرجوة.

لذلك يمكن اعتبار سياسة الإسكان بأنها وليدة التدابير المتخذة لحماية الحجم الإجمالي للمساكن من الصدمات الخارجية التي تعيق عمليات الأسواق، كما هو شأن السياسة الحكومية المنتهجة في القطاعات الأخرى؛ ومن هنا التدخلات للنهوض بتحقيق الأهداف المرجوة.

وتتوقف التدابير المتبعة على الأهداف الموضوعة للسياسة وعلى مدى قدرة السوق على تحقيقها بمفرده.

لقد كانت هذه الاعتبارات ـ التي لا تزال واردة اليوم ـ جوهرية أيضاً حين تدخلت الحكومة الهولندية للمرة الأولى في ميدان الإسكان الاجتماعي. ولم يكن الغرض من تدخلها الإشراف على السوق من خلال التخطيط المفصل، بل كان الغرض النهوض باستقرار عملياته. وكانت الغاية من تدابير السياسة المعتمدة أن تكون بمثابة آليات مخففة للصدمات تسمح بأداء وظيفة سوق الإسكان على نحو مرض. وإثر مناقشات مطولة وُضعت هذه التدابير في قانون الإسكان لسنة ١٩٠١ فعكست السياسات الاجتماعية المعاصرة.

ثالثاً: قانون الإسكان لسنة ١٩٠١

أصبح الإسكان الاجتماعي، باعتماد قانون الإسكان، عنصراً معترفاً به في السياسة الحكومية. فقد شكل هذا القانون أساساً لمسؤولية متواصلة تقع على عاتق الحكومة

والبلديات لتوفير مساكن كافية ومعقولة التكلفة، كما يبقى هذا القانون حتى اليوم العمود الفقري للسياسة الهولندية للإسكان الاجتماعي.

كان قانون الإسكان لسنة ١٩٠١ متشبعاً بالفكرة «الليبرالية» التي مفادها أنه لا يجوز للحكومة أن تتدخل في المجتمع إلا عندما يكون هناك ما يثبت ضرورة ذلك، وفي ما عدا ذلك يتعين عليها أن تقصر دورها على اعتماد تشريعات تنظم عمل الفاعلين في السوق.

١ ـ مسؤوليات البلديات

إن قانون الإسكان هو عبارة عن تشريع يخول البلديات الوقاية من ظروف المعيشة غير المرغوب فيها وحظرها ويضع قواعد للتخطيط المقبول للمدن، وذلك بغية تحسين الإسكان الاجتماعي. وهو يجيز للبلديات سن قواعد ولوائح إضافية من خلال التدابير الإدارية العامة. وأناط قانون الإسكان بالبلديات عدداً من المسؤوليات وأعطاها الوسائل الكفيلة بالاضطلاع بها. وتمثلت هذه المسؤوليات بما يلي:

أ ـ أصبح من المطلوب من البلديات أن تعتمد مجموعة قواعد للبناء لا تعنى بمجرد نوعية البناء، بل أيضاً بمسائل لها علاقة بالتخطيط، مثل ارتفاع المباني. لقد أصبح من غير القانوني تشييد مبنى من غير إذن بناء، ولا يعطى هذا الإذن إذا لم يكن المبنى يفي بالشروط المطلوبة.

ب ـ أصبح للبلديات سلطة إصدار تكليف بالحضور، لإرغام المالكين على تحسين المساكن الموجودة، وأوامر إدانة لإخلاء بل وهدم المباني التي هي غير صالحة للاستعمال البشري.

ج ـ أصبح من الممكن للبلديات وضع أنظمة لتقسيم المناطق، فقسمت هذه الأنظمة لفترة محددة من الوقت الأراضي الموجودة ضمن الحدود البلدية لأغراض محددة (بما في ذلك الأحياز العامة). ونشأت آنذاك فرص أكثر لتحويل الأراضي للمصلحة العامة، ومنها شراء البلدية للأراضي بأسعار تجارية واقعية بدلاً من أسعار مضخمة، ثم إتاحة الأراضي للبناء لأغراض الإسكان الاجتماعي.

د ـ اشتمل قانون الإسكان على ما يسمى «فقرات مالية» تنظم الدعم المالي لبناء المساكن. وهكذا تمكنت البلديات والجمعيات الإسكانية المعترف بها من تلقي الدعم المالي من الحكومة في شكل قروض لتشييد المنازل بموجب قانون الإسكان وإعانات مباشرة غطت جزءاً من تكاليف التشغيل.

هـ ـ ألزمت البلديات بإنشاء «شرطة بناء» مسؤولة عن إصدار رخص البناء وأوراق التكليف بالحضور وأوامر الإخلاء وعن التحقق من ظروف السكن في منطقة البلدية.

وتمثل دور الحكومة في الإشراف على سياسات البلديات وأنشطة الجمعيات الإسكانية، وعينت لذلك مفتشين للإسكان الاجتماعي.

٢ ـ المؤسسات المؤهلة

يجوز اعتبار شركات البناء الخاصة مؤسسات مؤهلة بالاستناد إلى قانون الإسكان، وبالتالي يمكنها الاستفادة من نصوصه. ولكن كي تعتبر المؤسسات مؤهلة لا بد من تلبية بعض الشروط: **أولاً**، يجب أن تكون لها شخصية قانونية في شكل منشأة أو جمعية. **وثانياً**، يجب أن تعمل لمصلحة الإسكان الاجتماعي دون غيره، وأن تحدد أهدافها في هذا الصدد في قوانينها الأساسية.

ويُطلب من مثل هذه المؤسسات أن تحترم قواعد السلوك التي يرسيها القانون أو التدابير الإدارية العامة، وأن تعمل باعتبارها مالكة لا تستهدف الربح. ولا يكون الربح بعينه محظوراً، وإنما يجب تكريس جميع الفوائض لتحسين الإسكان الاجتماعي، مثل البناء والإدارة والصيانة. وفي المقابل، لا تدفع المؤسسات المؤهلة ضرائب أو رسماً. ويعهد للبلديات مهمة الإشراف على هذه المؤسسات والتأكد من أنها تعمل وفقاً للقواعد والأصول، وأنها تضطلع بمسؤولياتها بالشكل السليم. والاسم الشائع الذي تعرف به المؤسسات المؤهلة هو التعاونيات الإسكانية، وقد اختار الكثير منها صفة الجمعية كشخصية قانونية عند إنشائها.

زاد عدد التعاونيات من ٣٠٠ إلى نحو ١٣٠٠ ما بين سنة ١٩١٤ وسنة ١٩٢٢، وكانت عموماً عبارة عن هيئات صغيرة تملك في المتوسط ٢٥ وحدة سكنية. وأنشأ معظمَها أطراف معنية بشكل مباشر (أي عمال أو مدرسون) بغرض بناء منازل لأعضائها.

وتتشكل التعاونيات ببساطة من عنصرين تنظيميين: **أولهما الفرع الفني**، أي شركة البناء الفعلية التي تملك الخبرة الفنية المناسبة وتباشر أنشطة البناء والصيانة. **وثانيهما** دائرة الإيجار التي تعنى بالمسائل المتعلقة بالإيجارات وتوزيع المساكن والإدارة وغير ذلك من الأمور التي تعني المستأجرين.

ويترأس التعاونيات مجلس إدارة تعينه إدارة المنشأة أو الجمعية. ويمكن لأعضاء الجمعية التأثير في سياسات تعاونياتهم بالمشاركة في الاجتماعات العامة وبأصواتهم (أما المنشآت فليس لها أعضاء). ويمارس مجلس إشراف أو مجلس مفوضين سلطات الرقابة الداخلية، أما المسؤولية المالية فتترتب على شهادات مدققي الحسابات.

٣ ـ مزايا القطاع غير المستهدف للربح

إن الإيجار غير المستهدف للربح ليس بالحل البديهي، ففي غياب ضغوط السوق قد يكون هذا النوع من الإيجار أقل كفاءة من الإيجار التجاري. ولكن نظراً إلى الأهداف

الاجتماعية التي يسعى الإسكان الاجتماعي لتحقيقها، يوفر الإيجار غير المستهدف للربح عدداً من المزايا. فالمالكون الرسميون الكفء الذين لا يستهدفون الربح يشكلون قاعدة مؤسسية فعالة لتقديم الإعانات، لأن مواردهم المالية لا تتسرب في شكل أرباح. كما، والأهم من ذلك، أن الغرض من هذا القطاع لا يتمثل في تحقيق عوائد أكبر من تلك التي تدرها الاستثمارات البديلة، بل إن الغرض منها هو تحقيق تنمية قادرة على إعالة نفسها وعلى إدارة دائمة للممتلكات.

وعليه، تمثل المؤسسات غير المستهدفة للربح آلية مهمة لتنفيذ السياسة الهولندية للإسكان الاجتماعي. وتتيح الحماية المالية والإدارية المجال لهذه المؤسسات لتعمل في ذلك الجزء من السوق الذي اختارت الشركات التجارية الخاصة إهماله بسبب عوائده القليلة.

٤ ـ التمويل

لم تعتبر الإعانات ضرورية في بداية الأمر، فكان الدعم الحكومي يتخذ أشكالاً مختلفة، كبيع قطع أرض عليها مبانٍ بأسعار معقولة، وتوفير وسائل مالية كافية بأسعار فائدة معتدلة. بيد أن مساهمات الأثرياء من أعضاء الجمعيات الإسكانية أثبتت أنها غير كافية لحفز البناء على نطاق واسع.

ثم جاء النظام الذي تقدم بموجبه قروض حكومية للبلديات والمؤسسات المؤهلة لأغراض بناء المساكن، فكان ذلك فتحاً جديداً، ومكّن هذا الأسلوب وحده من تجنب الوصول إلى حالة من الركود في قطاع البناء بسبب نقص رأس المال. وكانت الدولة هي الطرف الأكثر قدرة على تقديم قروض بأسعار فائدة منخفضة، ولم تكن هذه القروض بمثابة إعانات، بل وسائل يمكن من خلالها تحقيق وفورات حجم في البلديات والجمعيات الإسكانية. وبقصر القروض على المؤسسات المؤهلة كما عرّفها قانون الإسكان استطاعت الحكومة أن تؤثر في طريقة استخدام تلك القروض، إذ يجب استخدامها لبناء منازل متواضعة للمستأجرين الذين ليس في مقدورهم أن يستأجروا بأسعار تجارية.

٥ ـ التعاونيات الإسكانية التابعة للبلديات

لما كان في إمكان البلديات أن تأمر هي أيضاً ببناء المنازل وتأجيرها، أنشأت بلديات كثيرة تعاونيات إسكانية، وأصبحت هذه التعاونيات تعمل كدوائر منفصلة ضمن الجهاز البلدي. وعن طريق مثل هذه التعاونيات تستطيع البلديات أن تطور أنشطة البناء المهملة من قبل الآخرين. والتعاونية الإسكانية البلدية هي بشكل أو بآخر مالك غير مستهدف للربح، وهي مؤهلة بموجب قانون الإسكان للحصول على قروض ومساهمات مالية تدفع مقدماً لأغراض بناء المساكن.

رابعاً: سياسة الإيجار والإعانات

سُخِّرت سياسة إعادة الإعمار في أعقاب الحرب العالمية الثانية لحشد العمالة والنهوض بالصناعة. وفي ظل ظروف الشحة التي كانت سائدة آنذاك استخدمت ضوابط الأجور والأسعار لمكافحة الزيادات الحادة في الأسعار والمحافظة على السلام الاجتماعي. وقد ظهر اهتمام شديد بتحفيز عملية البناء لعدد كاف من المساكن من جهة، وضبط الإيجارات بحيث تصبح في مقدور الجمهور عامة من جهة أخرى.

واستناداً إلى التجارب السابقة، خلصت الحكومة إلى أن أفضل طريقة لتحقيق الهدفين معاً هي تقديم التمويل المسبق لتغطية تكاليف البناء الجديد وتقديم إعانات جزئية لها. كما تم اللجوء إلى تدابير أخرى لحماية الإسكان الاجتماعي. فقد وجبت الاستعانة بضوابط الإيجار لمنع أصحاب المساكن الساعين للحصول على إيجارات أعلى من إخلاء مأجورهم من المستأجرين. كما اقتضت الحاجة اتخاذ تدابير لتوزيع المساكن بغية التأكد من أن البيوت مسكونة من قبل الأطراف الذين شيدت من أجلهم. وأثبتت سياسة الحقوق التفضيلية للحكومة في شراء الأراضي عن جدارتها كوسيلة لإثباط آثار المضاربات في الأراضي والنهوض بالتطوير على نحو منسجم مع سياسة الحكومة.

١ ـ الخيارات أثناء فترة إعادة الإعمار

رأت هولندا أن تختار، لدى تطوير قطاع الإسكان الاجتماعي فيها، نظاماً للقروض المتهاودة التي كانت تقدم، بالاستناد إلى قانون الإسكان لسنة ١٩٠١، للبلديات والمؤسسات المؤهلة لبناء وحدات للإيجار. واتسمت تلك القروض بانخفاض معدلات فائدتها التي ظلت ثابتة لفترات طويلة من الزمن، مما أتاح المجال لتحقيق زيادة مستدامة ومستمرة في الحجم الإجمالي للمساكن الزهيدة التكلفة، وعُرفت الوحدات الناتجة باسم «منازل قانون الإسكان» بفعل طريقة تمويلها. وتعرف هذه المنازل حالياً بمنازل الإيجار الاجتماعية، وهي موجهة لمن يكون دخلهم دون عتبة مالية محددة.

ويشكل نظام قروض قانون الإسكان والمنح السنوية المقدمة للتطوير أحد أهم أعمدة السياسة الهولندية للإسكان الاجتماعي في فترة ما بعد الحرب. وهو أساس قطاع الإيجار الاجتماعي الحالي الذي يتمتع بحالة ممتازة مالياً ونوعياً. وبفضل هذا القطاع أمكن انتهاج سياسة دائمة ومعتدلة لضبط الإيجار، مما جعل في مقدور الفئات ذوي الدخل المتدني أن تحصل على مساكن أيضاً. وأثناء تلك الفترة أيضاً تلقى القطاع الخاص دعماً حكومياً لبناء المساكن وتطويرها، ولم يصبح البناء غير المدعوم مهماً للسوق إلا بعد سنة ١٩٦٠.

ومن بين النقاط التي كثر بحثها النسبة المرغوب فيها للبناء من قبل القطاع الخاص إلى نسبة البناء على يد التعاونيات السكنية والبلديات. وقد راهنت هولندا على الخيارات الثلاثة في آن واحد. وتم حفز بناء المساكن بواسطة الشركات الخاصة والتعاونيات السكنية

والبلديات عن طريق مختلف التدابير المالية والإعانات الملائمة للمستفيدين المعنيين بالأمر.

٢ ـ ضوابط الإيجار

تخدم ضوابط الإيجار أهدافاً مختلفة، فأثناء فترة إعادة الإعمار كانت سياسة الإيجار ركناً من أركان سياسة الأجور والأسعار، وبالتالي كانت جزءاً لا يتجزأ من السياسة الاجتماعية الاقتصادية. وكان الهدف منها المحافظة على انخفاض مستوى الإيجار من أجل الحد من زيادات الأجور، وبالتالي تحسين القدرة التنافسية في أوساط العمل الهولندية.

ولا يكفي في هذا الصدد دعم عمليات البناء الجديدة بهدف تدني الإيجار الأولي، إذ يمكن درء الزيادات السريعة في الإيجارات بواسطة تجميد الإيجارات وفرض قيود لاحقة على ارتفاع الإيجار. وكانت مسألة من سيستفيد من زيادة الإيجارات المحتملة مسألة تراعى في المناقشات التي تجري بهذا الخصوص. ففي قطاع قانون الإسكان تؤدي زيادات الإيجار إلى انخفاض مساهمات التشغيل المقدمة من الحكومة. بيد أن رفع الإيجار يثير مشاكل بالنسبة إلى الفئات المنخفضة الدخل بسبب انخفاض الأجور. أما في القطاع الخاص، فيفضي رفع الإيجارات إلى زيادة الأرباح التي لا تعود لتتدفق إلى قطاع الإسكان الاجتماعي.

ويمكن لضوابط الإيجار أن تسهم في جهود كبح التضخم، ومثلت هذه النقطة موضوعاً مهماً في هولندا أثناء مرحلة إعادة الإعمار وخلال السبعينيات. وتكسر الحلقة المفرغة للأجور والأسعار جزئياً عن طريق زيادات قليلة في الإيجار. ويكمن العيب في ضوابط الإيجار الطويلة المدى ذات الزيادات القليلة في الإيجار في أن أنماط الإيجار للمساكن القائمة حالياً ستؤثر سلباً في النوعية تدريجياً. وينطبق ذلك كل الانطباق إذا ارتفعت تكاليف الوحدات الجديدة، وبالتالي إيجاراتها. عندها، ولكي يقترب الإيجار من النوعية، يصبح تنسيق الإيجارات هدفاً إضافياً.

٣ ـ قانون الإيجار لسنة ١٩٥٠

يضع قانون الإيجار لسنة ١٩٥٠ السياق العام لضوابط الإيجار لفترة ما بعد الحرب. ومما يميز هذا القانون أنه لم يكن يطبق إلا على المساكن القائمة أصلاً. أما ضوابط الإيجار المتعلقة بالمباني الجديدة المدعومة، فقد كانت تطبق على أساس أنظمة الإعانات وتعديلات الإيجار خلال السنوات الخمس الأولى. ولا تخضع تلك الوحدات لأنظمة الإيجار الصادرة بموجب قانون الإيجار لسنة ١٩٥٠ إلا بعد انقضاء تلك الفترة. ولم تكن مستويات إيجار المباني الجديدة غير المدعومة خاضعة للرقابة، بل كانت تترك لتحديد السوق.

ويحدد قانون الإيجار زيادات الإيجار من دون الإشارة إلى الأطراف المتعاقدة، وبهذه الطريقة اكتسبت الدولة، وعلى وجه الخصوص البرلمان، قوة تأثير مباشرة وكبيرة في سياسة الإيجار والظروف التي يتم رفع الإيجارات في ظلها. ويكون الغرض الأساسي من

الإيرادات المحصلة من رفع الإيجارات هو الاستثمار في المساكن القائمة، من قبيل أعمال الصيانة والتحسينات الكبيرة في المستقبل.

٤ ـ محاولات التحرير

ساد الاعتقاد في الستينيات أن النقص في المساكن سوف يُحل قبل نهاية العقد، وأن ذلك سيتيح العودة إلى الإيجارات التي تحددها التكاليف وأسعار السوق. غير أن محاولات تحرير سياسة الإيجار والسماح بتحديد مستويات الإيجار من قبل السوق باءت بالفشل حتى نهاية الستينيات، ذلك أن إدماج الإيجار بسياسة الأجور والأسعار والجدال حول مصير الأموال التي تتيحها زيادات الإيجار قد سببا تأخيراً. ولهذا تخلفت عملية العودة إلى الإيجارات المحددة بفعل التكلفة أو السوق عن الانتعاش الاقتصادي. ونظراً إلى أن تكاليف المنازل الممكن المقارنة بينها والمباني الجديدة لم تكن هي ذاتها في مختلف أنحاء هولندا، طالبت التعاونيات الإسكانية والبلديات باعتماد معايير موضوعية لقياس قيمة المساكن بواسطة نظام للنقط تم اعتماده في ما بعد.

٥ ـ التوزيع

إن مسألة توفير المساكن، علاوة على كونها متصلة ببناء المساكن وسياسة الإيجار، هي من جوانب عديدة عبارة عن مسألة توزيع. فهل تستطيع أسرة تبحث عن بيت لها أن تجد مكان سكن ملائماً لاحتياجاتها من دون الانتظار فترة طويلة إلى حد لا مبرر له؟ إن مشاكل توزيع المساكن لا يمكن تلافيها، وغالباً ما تواجه الأسر ذات الدخل المنخفض أو ذات الاحتياجات الخاصة، كأسر المسنين أو الأسر الكبيرة الحجم، مشاكل من هذا النوع. كما أن المساكن الموجودة لا تستخدم دائماً على الوجه الأمثل، وتعتمد زيادة العرض على ميل المستأجرين إلى تغيير مسكنهم. أضف إلى ذلك أن المنازل والأحياء تعكس المركز الاجتماعي وتعبر عن أساليب حياة خاصة.

ويجوز أن تعتبر أوجه النقص الشديد في توزيع المساكن سبباً لتدخل الحكومة، غير أن مثل هذا التدخل ليس له سوى آثار محدودة، لأن الحكومة ليس في وسعها أن تتخلص ببساطة من عدم مرونة العرض. كذلك، فإن الحكومة لا يمكنها أن تهمل تغاير الرغبات الإسكانية واحتياجاتها، خصوصاً أن ضمان حرية الخيار يشكل هدفاً مهماً لسياسة الإسكان.

وبسبب النقص الكبير في المساكن في هولندا في أعقاب الحرب العالمية الثانية، شعرت الحكومة بأنها ملزمة بالتأثير في عملية التوزيع في سوق المساكن. واقتضى ذلك إيجاد تنظيم إداري لعملية التوزيع من خلال نظام للأذون وضعت بموجبه الشروط المتعلقة بمن من السكان هو الذي يشغل المسكن المعين.

وكانت الأسباب التي دعت إلى هذه السياسة كالتالي:

أ ـ نظراً إلى الشحة الشديدة في المساكن لا بد من استخدام المساكن الموجودة بأكبر قدر ممكن من الإجادة والكثافة. وفي هذا السياق، يكون من المناسب الوقوف بوجه المضاربة في الشواغر والبيع والتأجير الإجباريين. كما يمكن التخلص من شغل المساحات المفرطة الحجم بتشجيع إيواء الباحثين عن بيت في بيوت المالكين لمساحات إضافية مفرطة.

ب ـ يمكن توزيع فترات الانتظار بأكثر ما يمكن من الإنصاف من خلال إعادة التوزيع العمراني.

ج ـ من الممكن أن توجد حالات من النقص في بعض قطاعات سوق الإسكان حتى عندما لا تكون هناك شحة عامة. ويحبذ في مثل هذه الحالات اللجوء إلى الأنظمة والتوزيع.

د ـ من المرغوب فيه دعم الفئات المستهدفة من هذه السياسة، لأن هذه الفئات سيكون لها فرص أقل للحصول على مساكن معقولة التكلفة في الوقت المناسب بغير تدخل الحكومة.

هـ ـ من المطلوب مواجهة التمييز عند تخصيص المساكن باتباع معايير موضوعية.

و ـ يمكن تحقيق الاستفادة المثلى من الإعانات بضمان توفير الوحدات السكنية للفئات المعينة من السكان التي بنيت لأجلها هذه الوحدات.

وقد تم الإقرار بعيوب التوزيع أيضاً، إذ يصبح جزءاً من السوق غير عامل وتكون حرية الخيار محدودة بفعل التنظيم، ويصبح الباحثون عن مساكن معتمدين على الحكومة لتلبية احتياجاتهم. وبالتالي قد يتمكن مَن له فرصة الوصول بسهولة إلى الجهاز البيروقراطي من الحصول على وضع تفضيلي. وفضلاً عن ذلك، تزيد صعوبة التنظيم في الممارسة ويزيد التهرب بتزايد تفاصيل القواعد السارية. وفي هذه الحالة، تؤدي التنظيمات الضرورية في وقتها إلى إزالة الأنظمة أيضاً (أي التحرير).

٦ ـ قانون مساحة المساكن لسنة ١٩٤٧

أدت الشحة الكبيرة في المساكن، بالإضافة إلى الأسباب المنطقية المذكورة أعلاه، إلى إصدار قانون مساحة المساكن لسنة ١٩٤٧ الذي طبق على البلد بأكمله. وطبقاً لهذا القانون أجبرت المجالس البلدية على سن أنظمة خاصة بمساحة المساكن تحظر استخدام أية وحدة سكنية منفصلة من دون الحصول على إذن مكتوب من السلطة التنفيذية للبلدية (إذن مساحة المسكن). وهذه الأذون هي في الواقع عبارة عن إفادة بعدم اعتراض هذه السلطة التنفيذية على استخدام أسرة معينة لأحد المساكن. وبالمناسبة، لا يحل الإذن محل عقد الإيجار، ويتعين على المالك والمستأجر أن يتفقا على هذا الجانب معاً.

وتعنى المعايير الخاصة بتوفير الأذون بناحيتي الإنصاف والفعالية. تحمى ناحية

الإنصاف بواسطة نظام للأفضليات قائم على أساس منطقي، وهو أن على الجميع الانتظار لفترة متماثلة تقريباً للحصول على مسكن ملائم. ويسجل الشخص نفسه باعتباره باحثاً عن بيت ويحصل على نقاط انتظاره، ويجوز التذرع بظروف استثنائية، كالتشرد أو وجود صلات اقتصادية ببلدية معينة، للحصول على نقاط إضافية.

أما الفعالية فتحميها معايير الملاءمة، وتتعلق هذه المعايير بملاءمة أحد المساكن المعينة لأسرة معينة من حيث حجم المسكن ونمطه (أي الاستخدام الأمثل لمساحة المسكن)، وكذلك بالملاءمة المالية لضمان أن يكون لأصحاب الدخول المتخفضة الأولوية بالنسبة إلى وحدات السكن الرخيصة والمدعومة. ويأتي القانون بعدد من الآليات الكفيلة بتحقيق توزيع منصف وفعال لمساحة السكن المتاحة على الأسر المناسبة.

خامساً: التحول من التحرير إلى اللامركزية

اتضح في نهاية الستينيات وبداية السبعينيات أن مشكلة النقص في المساكن لم تسوَّ بالقدر المرجو، بل على العكس من ذلك، فقد تمخض نمو السكان وتراخي الروابط الأسرية عن زيادة كبيرة في طلب المساكن، وظهر نقص المساكن مجدداً. وترتب على ذلك أن تحول الاهتمام السياسي من سياسة خاصة بأسعار الإيجار إلى برامج لبناء المساكن، وأمسى إنجاز هذه البرامج بمثابة الركن الأساسي للسياسة الجديدة. وتزامن ذلك مع أزمة النفط في سنة ١٩٧٣ التي نجم عنها ارتفاع تكاليف البناء والتضخم. وأبرزت أزمة النفط ضرورة قيام الحكومات بتحفيز بناء المساكن بواسطة الإعانات، كما أدت بعد سنة ١٩٧٤ إلى الاحتفاظ بتنظيم السوق.

١ ـ البرامج المتعددة السنوات لبناء المساكن

وضعت البرامج المتعددة السنوات لبناء المساكن في أوائل السبعينيات لرفع الثقة باستمرار بناء المساكن السنوي. وألغيت القيود على الحصص والتوجهات الإلزامية للبناء للتخلص من القيود المترتبة عليها. ولضمان انسجام أنشطة البناء مع الطلب، طُلب من الأقاليم والبلديات أن تجري على وجه السرعة دراسات لسوق المساكن.

وعندما اتضح أن هذه الدراسات لم تكن بالمستوى المطلوب، قررت الحكومة في سنة ١٩٧٧ أن تجري هي بدورها دراسات واسعة ومعيارية عن احتياجات الإسكان. وطُلب من البلديات أن تجري مسحاً وتضع كتيب معلومات، وأن تقدم تقديراً لاحتياجات الإسكان البلدية. وبدراسة احتياجات الإسكان، وكذلك الإنجازات الفعلية التي تم تحقيقها في السنوات الأخيرة في مختلف القطاعات، وآثار تغيير المواقع في وحدات السكن الجديدة، يمكن للبرامج المتعددة السنوات لبناء المساكن أن تراعي بصورة أفضل طريقة عمل سوق المساكن ورغبات السكان. وتستخدم نتائج الدراسات أيضاً في تحديد القطاعات المطلوب أن توجه الإعانات إليها وحجم هذه الإعانات كي تكون كافية لحفز

بناء المساكن. ومنذ الشروع في إجراء هذه الدراسات للمرة الأولى وبرامج بناء المساكن تستعين بها كأساس لها.

٢ ـ اكتساء قطاع الإسكان الاجتماعي بطابع المهنية

من التطورات المهمة في قطاع الإسكان الاجتماعي أثناء تلك الفترة اكتساب التعاونيات الإسكانية لطابع المهنية وزيادة عدد الوحدات السكنية التي تملكها. ومن الجوهري في هذا الصدد أن المؤسسات المؤهلة كانت قد أوليت الأسبقية في مجال بناء الإسكان الاجتماعي منذ أواخر الستينيات. ولم يسمح للبلديات ببناء مساكن بموجب قانون الإسكان حيثما كانت المؤسسات المؤهلة والموجودة ضمن حدود البلدية مستعدة للقيام بذلك. ومما لا يقل عن ذلك أهمية تراكم الاحتياطيات الرأسمالية لدى التعاونيات الإسكانية، والتي لا يجوز استثمارها، طبقاً لقانون الإسكان، إلا في ما هو في مصلحة الإسكان الاجتماعي.

وينص قانون الإسكان أيضاً على إمكانية إنشاء صندوق مركزي للإسكان الاجتماعي يمكن للتعاونيات التي لديها أموال كافية أن تودعها فيه لصالح التعاونيات التي لا يوجد لديها احتياطيات كافية لبناء المساكن وصيانتها.

سادساً: الإسكان الاجتماعي في التسعينيات

شهدت التسعينيات بعض التطورات الجديدة في ميدان النقاش المستمر بشأن الإسكان الاجتماعي من حيث التنظيم الحكومي في مواجهة تنظيم السوق. وارتأت الحكومة أنه قد آن الأوان للانسحاب قليلاً من قطاع الإسكان الاجتماعي وترك عمليات هذا القطاع للإدارات المحلية أو لإدارات المناطق أو للسوق ذاته. وبفضل الطابع المهني الذي تميزت به التعاونيات الإسكانية أثناء العقدين الماضيين حان الوقت أيضاً لنقل ملكية قطاع الإسكان الاجتماعي إلى القطاع الخاص، مما سيجعله أكثر حرية من الناحية المالية إزاء الحكومة.

ولا تزال عملية التحرر من مركزية المسؤوليات الحكومية ونقل هذه المسؤوليات إلى مستويات إدارية أدنى مرتبة سائرة على قدم وساق. إن الحكومة تبقى مسؤولة عن إعداد السياق الذي ترسم بموجبه السياسات، وعن اعتماد تشريعات التمكين، في حين يتعين على البلديات والمناطق في هذا الإطار أن تدير بعض الأمور بمعرفتها ووفقاً لظروفها. كما تقوم هذه المستويات الإدارية الأدنى مرتبة بتوزيع أموال الحكومة على نحو واسع.

سابعاً: الخاتمة

تميزت هولندا من سائر البلدان الأوروبية بوجود قطاع قوي وواسع للإسكان الاجتماعي يمكن للأسر ذات الدخل المنخفض أن تجد في ظله مساكن لائقة ومعقولة

الكلفة. وقد تم ضمان الإدارة الدائمة والكفء للحجم الإجمالي للمساكن الاجتماعية من خلال المؤسسات المؤهلة. ومن خلال مختلف آليات التمويل أصبحت المسؤولية الواقعة على عاتق الحكومة عن صيانة الحجم الإجمالي للمساكن وإبدالها مجرد مسؤولية هامشية.

واحتاج نمو قطاع الإسكان الاجتماعي في هولندا إلى قرن من الزمن تقريباً. وكان الدعم المالي مهماً جداً في هذه العملية، فقد أثبت توفير القروض والإعانات للاستثمار غير المستهدف للربح أهميته القصوى. كما كانت فكرة إعادة استثمار الإيرادات المكتسبة من الإسكان الاجتماعي في الإسكان الاجتماعي نفسه ـ أي فكرة «الصندوق الدوار» ـ من العوامل المهمة الأخرى في هذه العملية.

وساهمت الأنظمة واللوائح الحمائية الخاصة بتوزيع المساكن ومستويات الإيجار في صرف الأموال الحكومية على نحو فعال ومنصف. وبفرض أنظمة ولوائح وشروط للإعانات بشكل مسبق وبالإشراف اللاحق، حافظت الحكومة على قوة تأثيرها، كما يمكنها بذلك أن تستمر في الاضطلاع بمسؤوليتها لضمان توفير حجم إجمالي كافٍ للمساكن.

المراجع

Schaar, J. van der. *Groei en Bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid.* Delft: Delft University Press, 1987.

—— and A. Hereijgers. *Volkshuisvesting: Een Zaak van Beleid.* Utrecht: Spectrum Publishers, 1991.

٦ ـــ التخطيط والإدارة للبيئة الحضرية والريفية

رمزي صنصور(*)

خلاصة

تتناول هذه الورقة قضايا مختلفة تتصل بالاعتبار البيئي في التخطيط الحضري والريفي. إن الحالة الحاضرة للتخطيط ليست حالة مشجعة، إذ إن عدداً من البلديات غير قادر على مسايرة الحجم الكبير من الإنشاءات التي يجري تشييدها حالياً. لقد جرى تجاهل القضايا المتصلة بحماية البيئة والحفاظ عليها، بيد أن المرجو أن تعمل خطة طويلة الأجل توضع في المستقبل على تصحيح ذلك.

وتعالج هذه الورقة قضية الماء النظيف والصحة. ويجري تقديم مقترحات بشأن مواقع اقليمية لمكبّات النفايات ومعامل لتنقية المياه العادمة. كما يوصى بإعادة تدوير النفايات إلى أقصى حد ممكن، وذلك للاستفادة من موادها مجدداً.

ويجري كذلك بحث تلوث المياه في المناطق الساحلية وتقدَّم حلول عملية. وتعالج أيضاً مسألة تلوث الهواء والنقل وتقدَّم مقترحات للسيطرة على ما ينفث من غازات، وذلك للتقليل من تلوث الهواء.

وتُبحث أيضاً، وباختصار، مسألة التلوث الناشئ من الضوضاء وأثره في الصحة. ويجري التشديد على التلوث في الرؤية وعلى تحديد المناطق، بالنظر إلى تأثير ذلك في كيفية تواصل الناس مع مدنهم أو قراهم. ويُبحث أيضاً الحفاظ على المواقع الأثرية والتاريخية المتعددة في فلسطين، كما تُبحث السمات المميزة للمناطق الساحلية والمناطق الزراعية. ويوصى بتكوين فرق للإدارة البيئية، إما على المستوى الحكومي أو المستوى الاقليمي.

(*) أستاذ مساعد في دائرة العلوم البيئية، جامعة بيرزيت، بيرزيت.

ومثل هذه الفرق تستطيع خدمة المناطق الريفية خدمة جيدة.

وتقدِّم توصيات أخرى، منها وضع برنامج وطني مكثف للتثقيف البيئي على المستويات كافة. ويُقترح رسم استراتيجيا للبيئة تغطي قضايا مثل مشاركة الأهالي وحقهم في المعرفة بما يجري وتوفير المواد المكتوبة ووسائل الانتفاع بالبث المرئي والمسموع. وأخيراً يوصى بقوة بإضفاء الحيوية على سياسات الحكومة على المستويات كلها.

أولاً: قضايا تخص تخطيط البيئة وإدارتها

تشير التقديرات إلى أن نصف سكان العالم سيقطنون مناطق حضرية بنهاية هذا القرن. ويظهر هذا الاتجاه في فلسطين كذلك، حيث تجري فيها هجرة تدريجية من المناطق الريفية إلى المدن (مصادر مختلفة). وفي الوقت عينه، يتم تطوير المناطق الريفية أكثر فأكثر، كما أن عدداً منها غدا محاطاً بمدن كبيرة[1]. يصدق هذا على الأخص على المدن الكبيرة، مثل نابلس ورام الله وبيت لحم، وإلى حدٍ ما الخليل. أما القدس فقد أصبحت مدينة كبرى ببناء عدد من القرى حولها قبل الاحتلال الإسرائيلي لعام ١٩٦٧ وبعده.

وبقدر ما يتعلق الأمر بإعادة الإعمار في فلسطين، فإن ثمة حقائق معينة قد ثُبتت على الأرض، وسيكون تغييرها أمراً باهظ التكاليف. إلى هذا، فإن فلسطين بقعة صغيرة بالقياس إلى مناطق العالم الأخرى، كما أن مدنها وقراها قريبة بعضها من بعضها الآخر. لذلك على المرء أن ينظر إلى التطوير الريفي والحضري بصفته كلاً، فالمنطقتان تعتمد إحداهما على الأخرى. إن الاعتبارات البيئية متساوية في كلتا المنطقتين، كما أن الحاجة إلى بيئة نظيفة وصحية تنطبق عليهما كذلك معاً.

كان مخططو المدن منذ الأزمان القديمة يحاولون إدخال بند «تجهيز الماء النظيف» في صلب تصميم المدينة. إن أنظمة ضخ المياه وجمعها لم تزل بتفاصيلها تشاهد في عدد من الأمكنة، وكذلك أقيم نظام صرف في أمكنة أخرى لنقل مياه المجاري. هذه الأعمال تشير إلى الحاجة إلى المحافظة على بيئة نظيفة في المناطق الحضرية. وأنشئت كذلك المتنزهات لمتعة السكان، كما جرت حماية المناطق الطبيعية.

أما في الأزمنة الحديثة، فإن مسألة التخطيط والإدارة للبيئة الحضرية والريفية هي مسألة حديثة نسبياً. وإذ تزايد الوعي البيئي أخذت المشاكل البيئية بالظهور، وبدأ المخططون في عدد من الأقطار المتطورة بمعالجة مسألة «إضفاء الاخضرار على تخطيطهم الحضري» وفقاً لاتجاه الوعي البيئي.

إن المفهوم الحديث للتخطيط والإدارة للبيئة الحضرية والريفية يجعل من الإنسان

(١) World Commission on Environment and Development [WCED], *Our Common Future*, Oxford Paperbacks (Oxford; New York: Oxford University Press, 1987).

مركزاً لمثل هذه الأعمال ويهدف إلى تلبية حاجاته. وفي الوقت عينه، يجري الحفاظ على العديد من المناطق الطبيعية التي تقع داخل محيط المنطقة الحضرية أو الريفية، وقد يشمل ذلك نهراً أو بحيرة أو غابة أو حتى موقعاً أثرياً. إن الفكرة هي تقليل التأثير البشري في الطبيعة إلى أدنى حد وزيادة المتعة الإنسانية إلى أقصى حد.

ومع أن تطبيق هذا المفهوم ليس سهلاً، إذ إنه يقتضي الكثير من الجهد والمثابرة من جانب المخططين لوضعه في موضع الممارسة، غير أن هذا التطبيق أمر من الممكن تحقيقه. وبالنظر إلى أن الوضع في فلسطين معقد، فإن من الصعب جداً تطبيق المفهوم المذكور تطبيقاً تاماً، الآن أو في المستقبل.

أولاً، إن هذا المفهوم غير معروف للعديد من المخططين. **ثانياً**، إنه باهظ التكاليف، والموارد المحدودة المتاحة في فلسطين تجعل الأمر صعباً يتعسر تطبيقه. **ثالثاً**، هناك مجموعات ضغط متعددة وأفراد متنفذون كثيرون يعارضون المفهوم المذكور على أساس أنه ليس من الأولويات، ولن يكون كذلك لسنين عديدة قادمة. إن الرأي الذي يحمله كثير من المخططين يفيد بأن المهمة الحالية هي البناء والتغلب على الإهمال الإسرائيلي الذي دام سنوات طويلة. يدل هذا الرأي على قصر النظر، وقد يستمر في كونه الرأي السائد، ذلك أن جل السكان الفلسطينيين أميون بيئياً، ولو أن ذلك ليس من صنعهم، بل هو نتيجة ظروفهم المعيشية التي يسودها الاضطهاد.

ويزداد الوضع تعقيداً بسبب التوسع المستمر في بناء المستوطنات اليهودية في وسط المناطق الفلسطينية. وهذه المستوطنات من حيث الواقع هي شبكة من البلدات والقرى التي شيدت وفق المقاييس العصرية، وهي مرتبطة بشبكة أخرى من الطرق، كما أنها تقدم الخدمات الضرورية كافة التي بوسع بلدة أن تقدمها. إن هذه المناطق المبنية قد حالت دون توسع البلدات والقرى الفلسطينية، مما جعل هذا التوسع عمودياً وليس أفقياً، فأصبح بذلك مزدحماً.

إن إمكانية تصحيح هذا الوضع ضعيفة في الوقت الحاضر، وسيقتضي الأمر جهوداً جبارة لتغيير الاتجاه السائد في تخطيط المدن وتطبيق مفهوم التخطيط والإدارة للبيئة الحضرية والريفية. ولا بد من أن يجري هذا التطبيق في البلاد بأسرها مع قوانين صارمة لتحكم شؤونه.

ويتعين تنفيذ هذه القوانين بصرامة في ما يتعلق باعتبارات أخرى. ففي الوضع الحالي نجد أن القائمين على البناء أحرار في مخالفة إجازات البناء التي تصدر لهم، ولا تستطيع البلدية إجراء شيء أكثر من فرض غرامة تافهة تدعو إلى السخرية. مثلاً، هناك قوانين بلدية تنظم بناء مواقف السيارات في العمارات الشاهقة. غير أن كثيرين من أصحابها يتجاهلون ذلك ويحولون المراتب التحتية إلى أماكن تجارية، فيسببون بذلك مشاكل بيئية خطيرة، إذ تضطر السيارات إلى الوقوف في أمكنة بعيدة عن مراكز المدن المكتظة، فتخلق بذلك المزيد من التلوث والضوضاء.

إن مدينتي رام الله وبيت لحم هما من الأمثلة الجيدة على مثل هذا الوضع الحافل بالمخالفات، بحيث تكون النتيجة قيام ذوي الرخاء الاقتصادي بهجر المدن بسبب الزحام والاكتظاظ وعدم القدرة على إيقاف السيارات فيها. بعبارة أخرى، إن الاتجاه الحالي يسبب اختناق المدن، مما يعرقل تنميتها الاقتصادية.

وعلى ما في هذا الوضع من تعقيد، فإن من الممكن علاجه بالاستثمار المناسب المصحوب بقوانين صارمة تجعل من الصعب على الباني أن يخالف قوانين البناء أو تحديد المناطق. يجب، في هذا الصدد، تشريع قوانين لحماية البيئة وإجراء تطور حضري سليم. وبما أن التطوير الحضري والبيئي لا يبدأ من الصفر، فيجب إيجاد توازن بين الاعتبارات البيئية والوضع القائم. لذلك ينبغي وضع خطط طويلة الأمد تطبق بالتدريج، وذلك لتصحيح الوضع وفق نهج بيئي متوازن لا ضرر فيه ولا ضرار.

سيجري في القسم التالي استعراض الأسباب الرئيسية للضرر البيئي، بما في ذلك تلوث الهواء ومسألة النفايات والمجاري، وعدم وجود أنظمة لتحديد المناطق، وموضوع الضوضاء والتردي الحاصل في المدن والأرياف ومشكلة النقل. كما ستبحث أيضاً أهمية المواقع الأثرية والتاريخية للبيئة، وحاجات المناطق الساحلية.

ثانياً: تلوث الهواء

يمثل تلوث الهواء أخطر ما يواجهه سكان المناطق الحضرية، ومصادر هذا التلوث متنوعة، لكن أهمها الغازات المنبعثة من حرق الوقود المستخدم في المركبات وفي تدفئة المساكن، ومما يسهم في تلوث الجو الغبار المتطاير من أعمال الإنشاءات ومن القضاء على المناطق الخضراء. لقد أصبح هذا الغبار خطراً جسيماً يتهدد الصحة العامة بامتداد مساحات المدينة تجاوزاً على الأراضي الزراعية والمناطق الطبيعية.

استطاع بعض المدن في الغرب السيطرة على هذا الوضع، وتمكن حتى من معالجته، وذلك من خلال خطط طويلة الأمد لتقليل ما ينفث من دخان في مصدره. فقد تم التقليل من الدخان المنبعث من السيارات إلى حد كبير بإصدار تشريع يلزم صانعيها بزيادة كفاءة الوقود المستخدم فيها من حيث الاحتراق ويقضي بإدخال وسائل للسيطرة على التلوث. وتستورد السيارات حالياً في فلسطين بواسطة وكلاء إسرائيليين، وهي تلبي مقتضيات السيطرة على التلوث المطبقة في إسرائيل، بما في ذلك المعدلات القياسية لدخان السيارات. ومن أحدث الإجراءات الحديثة إدخال محولات لامتصاص الدخان واستعمال البنزين الخالي من الرصاص، وهذان شيئان يكمل أحدهما الآخر. وكانت الولايات المتحدة الأمريكية من أولى البلدان التي شرّعت مثل هذه القوانين، مما أدى إلى تحسين المعدلات القياسية لدخان السيارات، وإلى التقليل من تلوث الهواء. هذا والمرجو من السلطة الوطنية الفلسطينية أن تقوم بتشريع قوانين كهذه، فتلزم وكلاء السيارات باستيراد المركبات ذات الدخان القليل، والتي فيها وسائل للسيطرة على التلوث، مثل المحولات لامتصاص الدخان.

يساعد استخدام الوقود القليل الكبريت، وهو ما شرِّع حديثاً في إسرائيل أيضاً، على تخفيض التلوث في المناطق الحضرية. ويحتوي وقود التدفئة ووقود سيارات الديزل على مستوى معين من مركبات الكبريت التي تدخل الجو فتسبب تدهوراً في نوعية الهواء وتؤدي إلى أضرار صحية وغيرها من الأضرار البيئية. هذا وقد استطاعت مدن عديدة في أرجاء العالم أن تحسّن نوعية الهواء باستخدام الوقود القليل الكبريت والبنزين الخالي من الرصاص.

أما تلوث الهواء من مصادر صناعية، فهو في الوقت الحاضر تلوث محدود ومحصور في مواقع معينة. على أن هذا يعني ضرورة إصدار قوانين لمنع تأسيس الصناعات التي تسبب التلوث في المناطق الحضرية. إن المناطق الصناعية تقع حالياً في وسط المناطق السكنية، فالمباني السكنية تواصل امتدادها وتجاوزها على تلك المناطق الصناعية. لذلك يتعين أن تقام هذه المناطق بعيداً عن مراكز المدن لكي تظل نائية عن المناطق الحضرية، إذ تأخذ هذه بالتوسع والامتداد. كذلك ينبغي تغيير مواقع المناطق الصناعية القريبة من المدن مع إعطاء حوافز لذوي الأعمال القائمة فيها، وذلك للتقليل من الخسائر الاقتصادية. إن المناطق الصناعية مهمة للاقتصاد في أي مكان ويجب تشجيعها، وهي عند وجودها في مواقع صحيحة، وعند تشريع القوانين البيئية المناسبة، لن تكون ذات خطر يذكر يتهدد المناطق الحضرية.

من الجدير بالذكر هنا أن استخدام زيت المكائن المستعمل واتخاذه وقوداً في صناعات معينة أمر يجب منعه والمعاقبة عليه، إلا أن هذا الاستخدام شائع في المخابز الكائنة في داخل المدن. ويحتوي زيت المكائن المستعمل على مواد ملوِّثة عديدة، من ضمنها المعادن الثقيلة والعضويات التي تعتبر خطراً على الصحة.

ولغرض تقليل تلوث الهواء بدرجة أكبر في داخل المدينة يترتب على مخططي المدن أن يأخذوا أحوال الأنواء الجوية بالحسبان. إن الرياح السائدة في فلسطين هي عادةً رياح غربية ولا تهب فيها الرياح الشرقية إلا قليلاً وخلال مواسم معينة. لذلك ينبغي أن تستفيد المباني والشوارع من هذه الظواهر لدفع ملوثات الهواء بعيداً عن المدينة وإبقاء الرياح النقية في هبوب دائم. والمثال الذي يصور هذا الوضع هو مدينة تل أبيب، حيث أقيمت المباني القديمة في اتجاه شمالي ـ جنوبي، وهكذا تمنع حركة الرياح الغربية ما يسبب تراكم الملوثات، ولا سيما خلال ساعات الازدحام. إلى هذا تكون درجة الحرارة أعلى، فالهواء الحار لا يحل محله هواء آخر مشبع برطوبة ندية آتياً من الساحل.

ثالثاً: النفايات ومجاري الصرف والمياه النظيفة

١ ـ النفايات

تمثل في الوقت الحاضر خطراً جسيماً يتهدد سكان المناطق الحضرية والريفية، فمكبّات النفايات تقع في عدد من هذه المناطق، وهي تكب بطريقة بدائية جداً، وليس هناك مكبات صحية.

تؤدي المكبات المفتوحة إلى تلويث الهواء بشكل خطير، إذ تشعل، فتندلع الحرائق ويحمل دخانها أنواعاً شتى من الملوّثات إلى المناطق الحضرية. وتشتهر رام الله بهذا الأمر. إلى هذا تجتذب النفايات الجراثيم، فتجد هذه طريقها إلى البلدات والقرى. لذلك يجب وضع مكبات النفايات في مواقع بعيدة عن المدن. ومن الأفضل إعادة تدوير أكثر ما يمكن من النفايات. وقد أصبحت هذه العملية مربحة بتشريع قوانين الرقابة على التلوث[٢]. فهناك مدن معينة في الخارج تفرض تأمينات على قناني المشروبات لتحث الناس على إعادتها لاسترجاع التأمينات، فحققت بذلك تخفيضاً في مقدار القناني الزجاجية والبلاستيكية والمعدنية التي ترمى مع النفايات في المكبات.

يعتبر وجود المكبات ظاهرة قديمة وقد تأخر تطويرها طويلاً، إذ ليس هناك عملياً مادة من مواد النفايات التي لا يمكن إعادة تدويرها وصنعها من جديد. وقد يكون هذا عملاً باهظ التكاليف في البداية، لكنه يصبح مربحاً مع الزمن. إن فلسطين قطر صغير لا يسعه أن تتناثر فيه مكبات النفايات في كل مكان. ومن الأمور التي يوصى بها كثيراً قيام البلديات، بالاشتراك، بإنشاء مكبات ومطمّات صحية إلى أن يحين الوقت الذي يكون فيه السكان مستعدين لطريقة أخرى أكثر إبداعاً لإعادة التدوير.

وهناك آراء متعددة بشأن نجاح برنامج لإعادة التدوير في فلسطين، وأغلبها ينصب على القول بأن الوعي البيئي منخفض لدى السكان، مما قد يحد كثيراً من مشاركتهم في برنامج كهذا. بيد أن منهاجاً لرفع مستوى الوعي البيئي مع قوانين صارمة سيؤدي بالتأكيد إلى تغيير موقف اللامبالاة الحالي. هذا وقد يكون من السابق لأوانه، كما ذكرنا سابقاً، تشريع مثل هذه القوانين قبل أن يتولى الفلسطينيون مسؤولية مصيرهم بأنفسهم.

أما نظام جمع النفايات ففيه الكثير من النواقص، إذ يجري حالياً وضع حاويات صغيرة أو كبيرة في الشوارع لكي يرمي الناس نفاياتهم فيها، فأحدثت هذه الطريقة خطراً صحياً وصارت مكاناً لتوليد الحشرات والجراثيم. ويعتبر معظم هذه الحاويات معطوباً وأغطيته لا تغلق، فيسبب تفاعل النفايات فيها تصاعد روائح كريهة، كما لا يبذل أي مجهود على الإطلاق لتنظيف هذه الحاويات أو تعقيمها بين حين وآخر. هذا وتتراكم النفايات في الحاويات فتفيض بها، وذلك لصغر حجمها ولا مبالاة المستخدمين، إلا أن ثمة نظاماً أفضل للاستخدام في البيوت، وذلك بأن تقوم البلديات بتوزيع حاويات قياسية، لقاء رسم بالطبع، وجعل تلك البيوت مسؤولة عنها.

هذا وينبغي جمع النفايات في أيام محددة، على أن تخصص مرة واحدة في الشهر،

---

(٢) Ramzi M. Sansur, *Environment and Development Prospects in the West Bank and Gaza Strip*, UNCTAD/ECDC/SEU/8 (Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 1995).

أو أكثر، لجمع المواد الكبيرة، إذ إن تنظيم جمع النفايات هو اعتبار مهم لمخططي المدن، ومن شأنه أن يسهل الأمور على الجميع. ومن الظواهر الآخذة بالانتشار ظاهرة رمي الأنقاض بشكل غير مشروع بنقلها من مواقع البناء إلى الطرقات في المدن والأرياف. إلا أنه يحبذ جداً توفير مواقع لجمع هذه الأنقاض مع فرض غرامات شديدة على المخالفين. ويجب كذلك ترتيب مطمّات ودعمها مالياً برسوم تستوفى من المستعملين، كما يجب عدم السماح للبنائين بترك المواد الإنشائية في الموقع أو على الأرصفة بعد الانتهاء من العمل، وهذه الظاهرة واسعة الانتشار.

٢ ـ مجاري الصرف

هذه مسألة أخرى يتحتم معالجتها في التخطيط والإدارة للبيئة الحضرية والريفية. لا تتوفر في معظم البلديات منظومات وافية لمجاري الصرف ولا وسائل لمعاملة مياهها. وقد خصص بعض الدول تبرعات للبلديات الكبيرة لإنشاء منظومات جديدة لمجاري الصرف، لكن الأموال تأتي بالتنقيط. وفي بعض الحالات، كما حدث في بلدية رام الله، أجل دفع المبلغ المخصص لإنشاء مصنع لمعاملة مياه الصرف، فجرى تحويل الأموال الموجودة إلى خلق الأعمال ودفع المرتبات، وذلك بسبب الضيق الاقتصادي الذي عاناه الفلسطينيون خلال فترات إغلاق المناطق الذي فرضته إسرائيل.

إن البلديات الفلسطينية غير قادرة على توليد الدخل الكافي للبدء بمشاريع صحية كبيرة، وهي تعتمد على المساعدات الدولية. ومع وجود الاهتمام بهذه المشاريع لدى المتبرعين الأجانب، إلا أن الأحداث الجارية على الأرض والاحتلال العسكري يحولان دون تحقيقها. وقد قدم البنك الدولي مؤخراً قرضاً إلى السلطة الوطنية الفلسطينية للبدء بالأعمال في المشاريع الصحية وبناء البنية التحتية.

ومن الممكن تقسيم المياه العادمة إلى ثلاثة أنواع:

أ ـ مياه البيوت وأماكن العمل؛

ب ـ مياه المصانع؛

ج ـ مياه السيول.

يعتبر قيام كل بلدية بمفردها بإنشاء معمل لمعاملة المياه العادمة أمراً غير منطقي، وشأنه شأن مكبات النفايات، والأفضل إنشاء هذه المعامل في مناطق أوسع. وباعتبار أن عدد السكان للبلدات والقرى الواسعة المحيطة بكل معمل لن يتجاوز مائتي ألف نسمة، لذلك فإن المعامل المذكورة التي تنشأ في المناطق تفي بسهولة بالغرض المطلوب.

وعلى السلطة الوطنية الفلسطينية أن تتولى دوراً فعالاً في تأسيس المعامل لمعاملة المياه العادمة في المناطق، وفي تطبيق التقانة المستخدمة في هذا المضمار. كما ينبغي ألا يترك

الأمر إلى الاستشاريين الأجانب ليقرروا نوع التقانة المناسبة ومستوى معاملة المياه. إن معاملة المياه الصحيحة تعني توليد مياهٍ معاملةٍ بشكل سليم لتكون ملائمة لإعادة استخدامها في الزراعة أو في صناعات معينة.

ومن المهم التشديد هنا على التقانة المناسبة، إذ يترتب على الاستهلاك المنخفض للفرد الواحد من الماء زيادة مستوى ما هو مطلوب من أوكسجين الحياة في مجاري الصرف إلى معدل ٧٠٠ إلى ٩٠٠ ملغم للتر الواحد[٣]. وكلما ارتفع مستوى هذا المعدل، صار من الأكثر عسراً على معمل لمعاملة مياه الصرف أن تخفضه إلى مستوى مقبول، وهو ٣٠ إلى ٥٠ ملغم للتر الواحد.

هذا، وقد يكون الماء الذي تجري معاملته مركّزاً بنسبة عالية من الأملاح الذائبة، مما يتطلب تخفيفه ليكون صالحاً للاستخدام الزراعي الطبيعي على مدى طويل. ومن الأمور التي يوصى بها أن تقام معامل معاملة المياه خارج حدود البلديات، ويفضل أن تكون لخدمة أكثر من منطقة حضرية واحدة، وأن يجري تصميمها بشكل يقلل الكلفة ويوفر مياهاً معاملةً بشكل سليم وقابلة لإعادة الاستعمال. إن تحويل مياه الصرف إلى الوديان أمر يجب إيقافه والعقاب عليه.

أما النفايات الصناعية فتختلف في طبيعتها بحسب الصناعة المعنية. وأفضل الحلول هو معاملة هذه النفايات في موقع الصناعة وعلى نفقتها. وعند مزج مياه الصرف الصناعية بمياه الصرف من المدن، يؤدي ذلك إلى التقليل من كفاءة المعامل لمعاملة المياه العادمة، ويسبب إغلاقها في بعض الحالات. وقد يؤدي توفر التقانات اللازمة لمعاملة معظم النفايات الصناعية إلى ارتفاع كلف الإنتاج، لكن التجارب أظهرت أن الصناعة قادرة على تحمل ذلك، بل قادرة حتى على تحويل هذا الارتفاع إلى منفعتها.

وأما مياه السيول فتعني تلك الناشئة من العواصف والأمطار. وبما أن معظم المعامل لمعاملة مياه الصرف لا تستطيع أن تستوعب مياه السيول خلال مواسم المطر الغزير، ينتج من ذلك إطلاق مياه صرفٍ معاملةٍ جزئياً إلى المناطق المخصصة لها. وأفضل الحلول هو فصل مياه السيول عن مياه المجاري للحيلولة دون ذلك. ومع أن مياه السيول في مناطق المدن تحمل بعض الملوثات معها، وهذه يتعين إطلاقها قبل دخولها المعامل، وذلك خلال مواسم المطر الغزير، إلا أن معظم البلديات الفلسطينية لا تملك الوسائل لفصل سيول العواصف عن مياه المجاري أو لتحويل اتجاهها.

يستخدم العديد من البيوت وأماكن العمل خزانات خاصة لعدم ربطها بشبكة المجاري، وينطبق ذلك في المدن والأرياف على حدٍ سواء. والمشكلة في المناطق الريفية هي عدم وجود خطط لإنشاء نظام المجاري فيها، لذلك ينبغي أن يكون هذا الإنشاء من

(٣) المصدر نفسه.

أولويات السلطة الوطنية الفلسطينية، إلا أنه من الممكن ربط أكثر من قرية واحدة بمنظومات المجاري، كما أن من الممكن ربط القرى الواقعة على مسافة غير بعيدة جداً بأحد المعامل المقترحة لمعاملة مياه المجاري في المناطق. ومن الممكن أيضاً إنشاء معامل صغيرة وكفوءة لمعاملة مياه المجاري، وذلك لخدمة عدد من القرى.

وتنتشر الخزانات الخاصة، وهي في واقع الأمر أقرب صفة إلى المراحيض، في أرجاء المناطق الحضرية والريفية، وتعتبر في الوقت الحاضر الطريقة الرئيسية لصرف مياه المجاري. وهذه الخزانات ذات عمر قصير لسوء البزل فيها عادة، فهي تمتلئ سريعاً وتتسرب محتوياتها إلى مناطق سكنية أخرى أو إلى مساحات خالية. وقد أصبح تفريغها عملاً مربحاً ومزدهراً، إذ يجري سكب مياه المجاري في أقرب وادٍ أو حقل.

أما في البلدان الأخرى، فلا يجوز بناء سكن في منطقة لا تتوفر فيها مجارٍ إلا بعد إجراء فحص للتربة لمعرفة درجة امتصاصها لمياه المجاري. إن هذا غير متبع هنا، والنتيجة هي انسياح مياه المجاري في كل مكان، ويتفاقم الوضع بزيادة الإنشاءات. إن الخزانات البيتية قد تحدث خطراً يتهدد بعض مصادر المياه، وكان هذا واضحاً للعيان في مناطق تربتها سيئة الامتصاص مثل غزة.

٣ ـ المياه النظيفة

يعاني عدد من البلديات الفلسطينية شحة المياه على مدار السنة، لكن ذلك يشتد في موسم الصيف. ويدرك الفلسطينيون أن مصادر مياههم قد جرى تحويلها إلى إسرائيل[٤]. وهذا الوضع يسبب خطراً جسيماً يتهدد الصحة العامة للسكان. ويبلغ معدل استهلاك الماء للاستعمال المنزلي للفرد الواحد ٢٥ إلى ٤٠ م^{٣} شهرياً في مناطق المدن ذات التجهيزات الكافية من المياه. ويعتبر هذا المعدل منخفضاً وهو أقل من ثلث معدل الاستهلاك في إسرائيل.

إن انخفاضاً في استهلاك الماء قد يعكس انخفاضاً في الصحة العامة. فهناك في معظم البلديات شبكات قديمة ومعطوبة لتوزيع المياه تنتج منها خسارة مياه بنسبة عالية. وكلما تحدث شحة في المياه يجري تفريغ شبكة التوزيع من الماء، مما يحدث فراغاً فيها، فيمتص الملوثات من الخطوط المتصدعة. وعندما يستأنف الضخ تتوزع الملوثات وينجم الخطر الصحي الذي يتسبب بتفشي الأمراض. إن هذه مشكلة معهودة في بعض المناطق، أما حلها فيكمن في تجديد شبكة المياه وإسالتها على مدى ٢٤ ساعة.

ويجب تعقيم المياه قبل توزيعها، إذ إنه على الرغم من كون معظم مصادر المياه في

(٤) United Nations Committee on the Exercise of the Inalienable Right of the Palestinian People, *Water Resources in the Occupied Palestinian Territory* (New York: United Nations, 1992).

باطن الأرض في الضفة الغربية هي مصادر نظيفة، إلا أن منظومة التوزيع الهزيلة، حيث يكون التلوث إمكانية حقيقية، تجعل من التعقيم أمراً محتماً. ويستعمل غاز الكلورين كمعقم على نطاق واسع جداً، فهو رخيص الثمن وفعال، ويخلف أثراً من شأنه قتل الجراثيم في شبكة المياه بأسرها. بيد أن تجهيز هذا الغاز يجري بإدارة السلطات العسكرية، الأمر الذي يسبب الشحة بين حين وآخر، ويعرّض عدداً من المناطق إلى الأمراض.

وينبغي أن يترافق توفير الماء الكافي على مدى ٢٤ ساعة مع عدم تشجيع استعمال الخزانات التي توضع على سطوح المباني. فانقطاع الماء يدفع الناس إلى تركيب تلك الخزانات على سطوحهم، وبتزايد شحة المياه يتزايد تركيب هذه الخزانات، وهي من مصادر تلوث الماء، لأنها مكشوفة لعاديات البيئة، ولا سيما حين تكون من دون غطاء. إلى هذا، فإن منظر هذه الخزانات هو كالشوكة في العين.

رابعاً: تحديد المناطق

لا يجري التمسك بقوانين تحديد المناطق، والبلديات غير قادرة على تنفيذها، كما أن المصالح الشخصية الجشعة هي السائدة. أما العقوبات، إذا فرضت، فهي خفيفة وغير ناجعة إلى حدٍ كبير. والأمثلة كثيرة على انتهاك هذه القوانين في المناطق الحضرية والريفية بأسرها. وقد أدى هذا الوضع إلى تفاقم مشاكل القائمين على وضع استراتيجيات تخطيط المدن. إن عدم وجود سلطة فلسطينية مختصة في هذا الشأن وتساهل الإسرائيليين فيه أخذا يجعلان المدن أمكنة مزدحمة، ملوثة، وكثيرة الضوضاء.

يترافق هذا مع وجود الحيوانات الحقلية في وسط المدن والمناطق السكنية. إن مكان هذه الحيوانات هو الحقول، ويتعين عدم التساهل في وجودها في المدن نظراً إلى ما تسببه من آثار بيئية وصحية ضارة. أما الروث الذي تخلفه هذه الحيوانات، فهو مصدر للذباب الذي يغشى المدن كلها، ولا سيما في المناطق التي توجد فيها حقول لتفريخ الدجاج. لذلك ينبغي إيقاف هذا الوضع عند حد، كما يجب تصحيحه سريعاً.

خامساً: التلوث الناشئ عن الضوضاء

يبدو للزائر العابر أنه لا يوجد في البلاد إجراءات للحد من الضوضاء. وبسبب الوعي البيئي المنخفض لدى السكان لا يجري التصدي لهذه المسألة إلا نادراً. إن الضوضاء خطر صحي جسيم يتهدد البشر، وقد يسبب أنواعاً من التغير العصبي والحياتي في الجسم، فضلاً عن تأثيره الضار في السمع. وقد شرّع عدد من الأقطار الصناعية الكبرى وعدد غير قليل من الأقطار النامية قوانين للسيطرة على الضوضاء الصادرة من أي مصدر من المصادر. مثلاً، جرى التقليل كثيراً من ضوضاء الطرق الرئيسية المحاذية للمناطق السكنية، وذلك ببناء جدران تمتص الضوضاء.

تقاس الضوضاء بالدسيبيل (دب). إن المستويات التي تفوق ٩٠ دب قد تسبب

ضرراً خطيراً في الأذن، وقد تُحدث بمرور الزمن صمماً دائماً. ومصادر الضوضاء مختلفة، كالمحركات ووسائط النقل وأعمال الإنشاءات وحتى الناس أنفسهم.

إن القوانين التي تحكم الضوضاء في المجتمع هي جزء لا يتجزأ من التطوير الاجتماعي الصحيح والتخطيط المناسب للمدن، وهذه القوانين قادرة على تخفيض الضوضاء. مثلاً، يساعد نمط تعبيد الطرقات على تخفيض ضوضاء النقل. كما أن تحديد مواقع بعيدة للصناعات ذات الضوضاء، أو بناء ساتر لاحتواء الضوضاء، هما من الأمور المفيدة للجميع. أما الاستعمال الشائع لمنبهات السيارات أو الناقلات ليلاً ونهاراً من دون ضوابط، فإن من الممكن حل مشكلته بفرض غرامات تستوفى من المخالفين.

من الممكن معالجة مسألة الضوضاء بالتثقيف الصحيح، الأمر الذي يعود بالنفع على الجميع. وهناك بالطبع أعمال معينة كالبناء تحدث أصواتاً بشكل حتمي، لكن من الممكن تقييد ساعات النهار التي تجري فيها مثل هذه الأعمال.

سادساً: التلوث في الرؤية (أي التلوث المرئي)

١ ـ التردي الحضري

هذه مشكلة أخرى نادراً ما تناقش في أوساط الفلسطينيين، مع أن الاتجاه العالمي يسير نحو تجميل المدن. وليس هناك من إبداع يذكر في الإنشاءات التي تجري في البلاد، ومعظم المباني لا تصمم من قبل معماريين.

يجب أن توضع مجموعة مبادئ جديدة للبناء تأخذ هذه المشكلة بالاعتبار، فتشجع على إنشاء عمارات جميلة أو بنايات سكنية جميلة، تقدم الأولى الخدمات الضرورية لمستعمليها، وتقدم الثانية هذه الخدمات للقاطنين فيها. سيكون لهذا أثر واضح وإيجابي في مواقف الناس نحو مدنهم، على العكس من الوضع الراهن المتسم بالإهمال.

ومن العوامل التي تشوه منظر المدينة وجود أسلاك المستقبلات للبث التلفزيوني على سطوح المباني السكنية ووجود لوحات الإعلانات التجارية غير المرخصة في الشوارع وفي الأرياف. إن الكتابة وخطوط الرسم على الجدران لم تزل موجودة في كل مكان من دون قيام البلديات بمحاولات جادة لإقناع أصحاب المباني بإزالتها.

ومن الإجراءات المهمة الأخرى التي تحسّن مظهر بلداتنا مد خطوط الكهرباء والتلفون وغيرها من خدمات البنية التحتية في باطن الأرض. وثمة فائدة إضافية من هذا الإجراء، وهي تقليل انقطاع التيار الكهربائي وانقطاع الخدمة التلفونية في موسم الشتاء. إن من الممكن تمويل كلفة هذه التأسيسات باستيفاء رسوم خاصة من مستخدميها، وقد يجري ترتيب الحصول على قروض لسداد الكلفة الأولية.

٢ ـ المتنزهات والأراضي الخضراء

تفتقر معظم المباني الحضرية الفلسطينية إلى متنزهات عامة مخصصة للجمهور. أما المتنزهات القليلة الموجودة، فقد جرى تحويلها إلى مطاعم ومقاهٍ، فحرم جل السكان من استخدامها للترويح عن أنفسهم. إن المتنزهات ضرورية لرفاهية الناس. ويصح هذا على الأخص في المدن التي حلت فيها المباني محل الأراضي المكسوة بالخضرة. إنها ضرورية لإضفاء الطابع الإنساني على المدن، إذ إنها تعمل على خلق مناخ مريح يحيط بالناس. وهي ضرورية كذلك لتحسين البيئة الحضرية، وذلك بتخفيض مستوى الملوثات في الهواء.

ومن المعروف جيداً أن الأراضي الخضراء تمثل عاملاً مهماً في تقليل التلوث، لذلك فإن على المخططين تخصيص مناطق تكرس للمتنزهات العامة لكي يتمتع بها السكان، على أن توزع جغرافياً بشكل يقربها من الناس جميعاً. أما مصروفات هذه المتنزهات، فإن من الممكن استحصالها من أموال الجمهور أو من الضرائب البلدية أو من بدلات إيجار بعض الأمكنة فيها.

يتعين كذلك تشجير الأرصفة لتوفير الظل والراحة والجمال، ولتقليل التلوث كذلك. وينبغي تعيين مجلس يتألف من المحترفين في ميدان إدارة المتنزهات العامة ليكون مسؤولاً عن إدارة هذه المرافق. إلا أنه لا يوجد أي اختصاصي فلسطيني في هذا الحقل، وسيكون المتبرعون الأجانب على استعداد تام لتدريب الصالحين لهذا العمل، ذلك أن إدارة المتنزهابت العامة هي من الاعتبارات المهمة في الغرب. ومن الممكن تكريس هذه الأمكنة العامة لأغراض مختلفة كالتسلية والهرولة والرياضة في الهواء الطلق وركوب الدراجات الهوائية والترويح عن الأطفال. وقد يشمل ذلك إقامة مناطق في الداخل لأنواع معينة من فعاليات التسلية. هذا ويجوز إدخال المرافق الرياضية في التعريف الأوسع نطاقاً للمتنزهات العامة.

سابعاً: النقل

إن الدخان الذي تنفثه المركبات هو، كما ذكرنا سابقاً، العامل الرئيسي الذي يسهم في تلوث الهواء في عدد من المدن. ولغرض التقليل من هذا التلوث والسيطرة عليه يتعين أن تؤخذ بضعة عوامل مهمة بالاعتبار، وهي:

- التشجيع على استخدام وسائط النقل العام.
- استيراد مركبات ذات أدوات للسيطرة على التلوث.
- إجراء فحص دوري للسيارات للتحقق من مدى إطلاقها للدخان.
- فرض غرامات شديدة على الأفراد الذين يسببون التلوث.
- استخدام البنزين الخالي من الرصاص والوقود ذي النسبة المنخفضة من الكبريت.

إن وسائط النقل العام في فلسطين هي من الوسائل المهمة لحركة الأهالي، وهي تقوم بخدمة منتظمة للنقل إلى معظم المواقع، ولو أن ساعات هذه الخدمة قد تكون غير منتظمة. ثم إن هذا النقل العام مملوك من الأفراد ولا يدعم من الحكومة مالياً. أما الوسائط المستعملة فهي في الغالب قديمة، لذلك فليس فيها شيء من الأدوات العصرية للسيطرة على التلوث الموجودة الآن في المركبات الحديثة. كما أن صناعة النقل بحاجة إلى أموال لتحديث أسطولها، ومن الممكن أن تكون هذه الأموال على شكل قروض طويلة الأجل، أو على شكل منح.

بالإضافة إلى ذلك، يتعين إصدار المزيد من إجازات التاكسيات والحافلات للتقليل من استعمال السيارات الخاصة القديمة غير الآمنة كتاكسيات، وهو أمر تزايد في ظل الاحتلال الإسرائيلي. ويتعين كذلك في هذا الصدد إصدار المزيد من إجازات تأسيس محطات الوقود، وذلك للتقليل من المسافات التي يترتب على المركبات قطعها بحثاً عن محطة، ولتشجيع المنافسة السليمة أيضاً.

وثمة قواعد بيئية خاصة تنطبق على محطات النفط وعلى محطات خدمة السيارات، وعلى محطات غسيلها. وهذه القواعد لا ترد بالضرورة في قوانين البلديات، بل ترد عادةً في القوانين العامة للبلاد. وهذه المحطات تمثل عبئاً على معامل معاملة مياه الصرف، ذلك أن نفاياتها لا يمكن معالجتها بسهولة. ويفضل أن تكون في كل محطة من تلك المحطات وسائل للسيطرة على النفايات والتخلص منها، وذلك للتقليل من تأثيرها في معامل معاملة النفايات. وهذه الوسائل ليست باهظة الكلفة، ومن الممكن تغطية ثمنها جزئياً بقروض طويلة الأجل أو عن طريق المنح. فبخصوص نفايات محطة خدمة السيارات، فإنه يسهل إعادة تدويرها في معامل إعادة تدوير الزيوت المعدنية، أما النفايات التي تستعصي على ذلك، فينبغي تسليمها إلى معامل معاملة النفايات الصناعية. وهذه المعامل يجوز أن تدار إما من قبل الأفراد أو من قبل السلطات البلدية أو السلطات الحكومية المركزية. ومن الممكن تغطية كلفتها جزئياً أو كلياً من قبل الصناعات والمرافق التي تخلف نفايات خطرة.

ثامناً: السيطرة على الحشرات والجراثيم

كان من الشائع في البلديات الكبيرة القيام برش المبيدات وغيرها من المواد الكيميائية، وذلك للسيطرة على الذباب والبعوض. ولم تكن هذه السيطرة فعالة بسبب الاستراتيجيات السيئة المستعملة في هذا الميدان، فليست المواد الكيميائية كلها تؤدي إلى النتائج المرجوة، ولا المبيدات كلها ذات أثر فعال. وقد تُحدث بعض المبيدات مشكلة صحية ومشكلة بيئية كذلك. أما مادة ال. دي. دي. تي. فقد كانت مستعملة حتى سنين قليلة ماضية، وهي محرمة الآن في معظم البلدان.

يجب أن يناط اختيار الاستراتيجيا الصحيحة للسيطرة على الحشرات باختصاصي

بيئي، وقد يكون هذا موظفاً في البلدية، أو يكون من خارجها، فيعمل استشارياً لها. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الذباب والبعوض في تزايد مستمر. فتكاثر الذباب تسببه طريقة التخلص غير الصحيحة من روث الحيوانات وأسلوب الجمع الرديء، للنفايات والطرق السيئة للتخلص منها، أما تكاثر البعوض فناجم من وجود برك الماء الآسن، والتي تحدثها مياه الصرف وخزن المياه بشكل مفتوح من دون أغطية.

ويجب فحص المواد الكيميائية المستعملة لأغراض الصحة العامة بدقة قبل اختيارها للاستعمال. وهناك عدد من هذه المواد في السوق، وهي ممنوعة في بلدان أخرى أو مقيدة الاستعمال، ومع هذا يستمر استيرادها. وتعتبر إجراءات الوقاية أكثر فعالية بكثير من استخدام المواد الكيميائية في المناطق الحضرية، ويتعين تطبيق هذه الإجراءات في البلاد بأسرها، ذلك لأن مسألة السيطرة على الحشرات والجراثيم لا تقتصر على المدن فقط.

وهناك تقارير تنشرها الصحافة المحلية تشير إلى زيادة في أعداد القوارض، ويرجع ذلك في الاحتمال الأغلب إلى التخلص غير الصحيح من النفايات في البلديات، إلا أن اتباع أساليب صحيحة في هذا الميدان سيحدّ من وطأة هذه المشاكل. كما أن السيطرة على القوارض بالأساليب الحياتية تعطي أفضل النتائج، وتتجلى هذه الأساليب الحياتية بوجود الأعداد الكبيرة من القطط السائبة في الشوارع حيث لا يكون للقوارض مجال للبقاء. أما الكلاب السائبة، فقد أصبحت خطراً يتهدد الناس في عدد من المناطق الحضرية. فهناك في الصحافة المحلية تقارير عن مهاجمة الكلاب المتوحشة للأفراد، ويتمثل الخطر الأكبر بالكلاب المصابة بداء الكلب. إن امتداد الحضارة في البرية يسبب اتصال الحيوانات المتوحشة التي قد تكون مصابة بداء الكلب بالحيوانات الأليفة. وليس هناك من حل يسير لهذه المشكلة سوى القضاء على الكلاب غير المرخصة وغير الملقحة ضد ذلك الداء.

تاسعاً: المواقع الأثرية والتاريخية

تدعو الحاجة الماسة إلى إصدار قوانين للحفاظ على تراثنا وحماية المواقع الأثرية والتاريخية، وكذلك المباني القديمة، لأن الوتيرة المتسارعة للتطور أخذت تدهمنا بعمارات «عصرية» وغير جذابة إلى حدٍ كبير. ومن واجب المخططين في حقل التخطيط والإدارة للبيئة الحضرية والريفية أن يساعدوا على الحفاظ على المواقع المذكورة.

ومما يثير الاهتمام بشكل خاص ما اكتشف حديثاً من مواقع دينية ومقابر قديمة، وبنايات قديمة أيضاً. وهذه هي من دواعي الفخر للأمة، كما أنها مواقع سياحية جذابة تولد الدخل للأهالي، ومن الممكن استغلالها بطرق شتى، كالمتاحف والمطاعم والمقاهي ومراكز التسوق. إن هذه المواقع هي التي تجعل مدينة ما أكثر جاذبية للزوار من غيرها.

إن كل مدينة من مدننا وكل قرية من قرانا ذات هوية متميزة تكون أمام أنظار الزائر إذا جرى استخدام تلك المواقع بشكل صحيح. ومع هذا يغيب ذلك عن تفكير

المخططين، فلا يتم إلا استغلال القليل جداً من المواقع المذكورة. والذي يجري هو إدخال السياح إليها وإخراجهم منها بسرعة خاطفة من دون أن يحصل السكان المحليون على شيء يذكر منهم، في حين يجب تشييد الفنادق فيها وتهيئة الخدمات الضرورية كلها للزوار وإعداد البلدات القريبة للعناية بهم وتوفير الخدمات المختلفة لهم. إن صناعة السياحة مصدر مهم للدخل في فلسطين، ومن الممكن استغلالها بشكل أفضل كثيراً. والوضع الذي هو عليه الآن أن معظم السياح ينفقون وقتهم ونقودهم في إسرائيل، في حين أن لدى فلسطين الكثير لتقدمه لهم.

عاشراً: المناطق الساحلية

نعني بالمناطق الساحلية سواحل غزة. إن التخطيط الحضري والريفي لهذه المناطق يجب أن يأخذ بالاعتبار التام المنظومة البيئية الدقيقة فيها. لقد أنقذت المناطق الساحلية من الدمار لأن سلطات الاحتلال الإسرائيلي لم تشجع على تطويرها لأسباب أمنية مزعومة. ويجري الآن كلام بشأن القيام بإنشاءات ضخمة على الساحل منها بناء ميناء ومطار ومستودعات للنفط في غزة. ومع أن الحاجة تدعو إلى مثل هذه المشاريع، فإنه من اللازم أن يصحبها ما يسمى بـ «تقييم الأثر البيئي»، على أن ينفذ ذلك من قبل استشاريين مؤهلين، سواء من المواطنين أو من الأجانب، وذلك للحد من الضرر الذي يحدث خلال أعمال التنمية وفي المستقبل.

ويتعين عدم السماح بإنشاء المرافق والفنادق السياحية على الساحل لأن الشواطئ يجب أن تحجز لمتعة الفلسطينيين والزوار على السواء. هذا ويجب، عند تحديد مواقع تلك المرافق، أن يسبقه تقييم مفصل للأثر البيئي. وعلينا أن نتذكر أن المنطقة الساحلية في غزة هي مركز مهم لصيد الأسماك ومصدر رزق للعديد من الفلسطينيين، لذلك يجب بذل الجهود كافة للحفاظ على هذه المنظومة البيئية المعرضة للخطر.

إن معظم المناطق المعمورة في غزة الآن تقوم بتصريف مياه المجاري، المعاملة منها جزئياً، والخام غير المعاملة على الإطلاق، في البحر مباشرةً أو على كثبان الرمل، ولا يجري هذا باختيار السكان، بل بسبب القيود التي فرضها الإسرائيليون على تصريف مياه المجاري. ومن المؤسف أن نذكر أن معملين مهمين لمعاملة مياه الصرف صممتهما مكاتب إسرائيلية ونفذهما برنامج الأمم المتحدة للتنمية قد أخفقا في الثمانينيات بسبب عوامل متعددة. وتبذل الجهود الآن لتصحيح هذا الوضع. هذا وقد أرسل المتبرعون الأجانب استشارييهم إلى غزة لدراسة حالة مياه الصرف بنوعيها السائل والصلب في بعض أقسام غزة، وللأسف لم يجر تنسيق هذه الجهود مع الاستراتيجيات المتناقضة المختلفة التي يجري عرضها، في حين أن المدخلات العلمية الفلسطينية محدودة جداً.

وعلى اعتبار أن مساحة غزة البالغة ٣٦٥ كم^2 هي أصغر من أن تهدر فتكون مكباً للنفايات، اقترح المتبرعون الأجانب إنشاء محرقة مؤقتة للتخلص من جزء من النفايات

الصلبة، إلا أن هذا الاقتراح لم يتبلور قط، إذ جاءت المساعدة الدولية أقل بكثير من المبلغ الموعود ابتداءً. ويبقى الحل للتخلص من النفايات الصلبة في إعادة تدويرها، وصنعها من جديد، وحرق ما لا يمكن إعادة تصنيعه[٥]. إن أهالي غزة ينشطون في هذا العمل، ولا سيما في المعادن، وكذلك في البلاستيك إلى حدٍ ما، لكن عملهم ليس عملاً سهلاً. وإذا صدرت قوانين تشجع الناس على فصل نفاياتهم وتفريقها، كل مادة منها على حدة، فسيصبح ذلك العمل سهلاً يسيراً، مما يقلل بالتالي من حجم النفايات الصلبة.

لقد تردت مصادر المياه في غزة، فأخذت تتزايد فيها نسبة الملوحة، ولا سيما خلال أشهر الصيف[٦]. وقد سبب الإفراط في الضخ تسرب ماء البحر إلى مياه المنابع العذبة، وصار الحل الوحيد هو استيراد هذه المياه من إسرائيل أو من الضفة الغربية. أما الحلول الأخرى المتعلقة بإزالة الأملاح من المياه، فهي باهظة الكلفة لا تطيقها منطقة بائسة اقتصادياً كغزة، لذلك يعتبر توفير ماء الشرب النظيف للسكان مسألة ملحة يجب معالجتها سريعاً.

لقد بلغت نوعية مياه الشرب درجة من السوء، بحيث أخذت تمثل خطراً على صحة الناس، فالماء الذي يحتوي على أكثر من خمسمائة ملغ للتر الواحد من مجموع المواد الصلبة المذابة يعتبر ماءً يكاد يكون صالحاً. وفي مدينة غزة يتجاوز ذلك في عدد من الآبار ألف ملغ للتر الواحد، كما أن الوضع في القسم الجنوبي من القطاع أسوأ من ذلك بكثير.

إن نوعية المياه هذه ليست فقط غير مقبولة لأسباب صحية، بل إنها غير مقبولة كذلك في تصنيع الأغذية وغير ذلك من الصناعات. فالمستويات العالية من الملوحة تؤدي إلى كلف إضافية ثمناً لأدوات التحلية التي يجب أن تدخل في تصميم المصانع. لذلك فإن مسألة نوعية المياه ذات أهمية كبرى لتطوير غزة. فعلى الرغم من أن الحلول معقدة وباهظة الكلفة، لكنها ممكنة التحقيق.

حادي عشر: الزراعة

تقع المناطق الزراعية داخل حدود البلديات في معظم البلدات الفلسطينية. ويطرح هذا الوضع مشاكل معينة لمعظم المخططين، إذ إن المناطق الريفية غالباً ما تكون جزءاً لا يتجزأ من المدن. ومن أحسن الأمثلة على ذلك مدينتا جنين وطولكرم في شمال الضفة الغربية. فالإنشاءات تزحف ببطء في داخل الأراضي الزراعية، إلا أنها تفتقر إلى الخدمات المتوفرة في المدن. هذا والزراعة هي الدعامة الرئيسية الآن للاقتصاد الفلسطيني، وستظل كذلك في المستقبل المنظور على الأقل. إن إنشاء المساكن في الأراضي الزراعية من

---

(٥) Sansur, Ibid.

(٦) المصدر نفسه، بيانات غير منشورة.

الظواهر الواسعة الانتشار في العالم، كما أن حل هذه المعضلة ليس بالأمر السهل. لذلك يجب تحقيق التوازن بين الاثنين، إنما ينبغي أن يميل ذلك إلى جانب الحفاظ على الأراضي الزراعية.

وقد ذكرنا سابقاً أن استخدام المبيدات، سواء في الزراعة أو في الصحة العامة، ليس منظماً تنظيماً صارماً. لذلك يتعرض المقيمون في المناطق الريفية والحضرية للمبيدات، إما من خلال أعمالهم الزراعية، أو من خلال أطعمتهم بصورة غير مباشرة؛ فقد أظهرت الدراسات أن المبيدات دخلت طعام الفلسطينيين(٧). لذلك إن من المهم تنظيم استعمال المواد الكيميائية للأغراض الزراعية في أرجاء القطر بأسره، وذلك للتقليل إلى الحد الأدنى من خطر التعرض إلى هذه المواد التي تتهدد الصحة وتغيّر التوازن القائم في البيئة من جراء تقليل التنوع الحياتي.

ثاني عشر: التوصيات

١ ـ مبدأ «المسبب للتلوث هو الذي يدفع الكلفة»

جرى تطبيق هذا المبدأ أول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية حين صدر القانون الذي يقضي بالحد من التلوث ودفع كلفة التنظيف. إن هذا مبدأ بسيط جداً، فإذا تعمدت أي من الصناعات أو الشركات أو الأفراد انتهاك قوانين السيطرة على التلوث يكون على هذا المنتهك المسبب للتلوث أن يدفع كلفة الضرر ورفعه اللازمة. لذلك يتعين تبنّي هذا المبدأ في فلسطين، إذ إن عدم وجود قوانين بيئية فيها وجشع بعضهم قد سبّبا ضرراً خطيراً للبيئة. هذا ويمكن معالجة الضرر، لكن الكلفة غالية، وهناك مثلان على ذلك هما: رمي أنقاض الإنشاءات عشوائياً، وتصريف مياه الصرف الخام بشكل غير شرعي.

وثمة حل عملي من الممكن تطبيقه، وإن كان باهظ الكلفة، وهو استعمال الأنقاض في الموقع لأغراض شتى، أما الأنقاض التي لا يمكن استعمالها، فمن الممكن تحويلها إلى حصى، إما في الموقع، أو نقلها إلى مراكز تقوم بهذا التحويل، وذلك لإعدادها للاستعمالات المتعددة. وهناك من الأمثلة على تطبيق المبدأ المذكور آنفاً واقعة ناقلة النفط إكسون فالديز، فمع أن الضرر البيئي الناشئ من تسرب النفط سيقتضي سنوات عديدة لإزالته، إلا انه كان على الشركة المالكة للناقلة أن تدفع مبالغ كبيرة لتعويض الضرر الذي أحدثته للبيئة ولأرزاق الناس.

---

(٧) Ramzi M. Sansur, S. Kuttab and S. Abu Al-Haj, «Extent of Exposure of Farm Workers to Organophosphate Pesticides in the Jordan Valley,», paper presented at: Impact of Pesticide Use on Health in Developing Countries: Proceedings of a Symposium Held in Ottawa, Canada, 17-20 September 1990.

٢ ـ الإدارة البيئية

ينبغي، لغرض حماية البيئة في المناطق الحضرية والبيئية وتوفير بيئة صحية آمنة، تشكيل فريق من المحترفين في كل بلدية من البلديات ليقوم بتنسيق سياساتها وعملياتها مع الهيئة البيئية التي قد تنشئها السلطة الوطنية الفلسطينية. أما المناطق الريفية التي لا يسعها مالياً تشكيل مثل هذا الفريق، فإنها تستطيع الاعتماد على موظفي الهيئة المشار إليها أو الفرق البيئية العائدة إلى مناطق حضرية مجاورة.

إن دور هذه الفرق هو مساعدة البلدية أو مجلس القرية في إدارة البيئة المحلية وفق التوجيهات المحددة ابتداءً. وينبغي أن تكون هذه التوجيهات معروفة للجمهور وقابلة لإعادة النظر. إن للناس حقاً في المشاركة في عمليات صنع القرار المتعلقة ببيئتهم.

٣ ـ تقييم الأثر البيئي

يرمي ذلك إلى تقييم الآثار المحتملة، البيئية منها والاجتماعية والصحية، لمشاريع التنمية التي تستهدف استخدام الأرض، إذ لا بد لأعمال التنمية أن تؤثر في البيئة. إن هذا التقييم يدرس الآثار المحتملة المذكورة ويضع التوصيات للتقليل إلى الحد الأدنى من مفعولها في الأمدين القصير والطويل، فالتنبؤ بالأثر البيئي أمر جوهري في التخطيط الجيد والاستراتيجيات المحسنة، ومن شأنه أن يقلل إلى الحد الأدنى من الآثار السلبية الطويلة الأمد التي تحدثها مشاريع التنمية في البيئة.

يستخدم «تقييم الأثر البيئي» الآن استراتيجيات مختلفة لتحقيق أغراضه، ومنها استعمال برامج الكمبيوتر القوية مثل «النظام الجغرافي للمعلومات».

٤ ـ النظام الجغرافي للمعلومات

أصبح هذا النظام جزءاً لا يتجزأ من التخطيط البيئي والإدارة الحضرية والريفية، فغدا الأداة القوية للمخططين. وتستخدم هذه البرامج التحسس من بعد، وذلك من خلال وضع استراتيجيات متصورة. ويعتمد النظام الجغرافي للمعلومات على أنموذجات شتى منها ما يتعلق بالورق المستعمل أو بأسس البيانات، كما يعتمد على نظام الإسناد للقرار. ويتعين استخدام «تقييم الأثر البيئي» و«النظام الجغرافي للمعلومات» في إعادة إعمار فلسطين في المناطق الحضرية والريفية.

٥ ـ الثقافة البيئية

إن الثقافة البيئية ليست في الوقت الحاضر جزءاً من أي منهاج دراسي مقرر في المدارس والكليات الفلسطينية. وهذه الثقافة مهمة لإجراء التغييرات الضرورية في المستقبل من أجل حماية البيئة والدفاع عنها. وقد ذكرنا سابقاً أن الوعي البيئي منخفض جداً لدى الفلسطينيين، وعلى السلطة الوطنية الفلسطينية أن تباشر بتطبيق برنامج مكثف للبدء بالثقافة البيئية، فهذه الثقافة هي من الأولويات الوطنية، ويجب أن تبدأ سريعاً، ولا سيما

بعد أن تولت السلطة الوطنية مسؤولية الثقافة والتعليم.

إن برنامجاً كهذا قد يرفع الوعي البيئي لدى الناس ويحدث في المدى الطويل تحسناً في وضع البيئة لمنفعة الجميع. وقد تحل فائدة إضافية تتمثل بمشاركة الجمهور على نحوٍ أفضل من السابق في القضايا المتصلة بتحسين ظروفهم المعاشية، مما قد ينعكس في بيئة محسنة.

٦ ـ الحماية البيئية

إن بعض التوصيات التي نوردها هنا تخص الحكومات، أما التوصيات الأخرى فيتعين تطبيقها من قبل البلديات في المناطق الحضرية والريفية[٨]. وهذه التوصيات هي:

أ ـ مشاركة المجتمع

هذه المشاركة هي الأساس للعمل في ميدان البيئة. إن وضع خطة للعمل البيئي بمشاركة جماعات من المجتمع ومنظمات شعبية سيضمن امتثال هذه الخطة لأغراضها.

ب ـ حق المجتمع في أن يعرف

على جميع المعنيين برسم السياسات على أي مستوى من المستويات، سواء في السلطة الحكومية أو في السلطة البلدية، أن يقوموا بدعم حق المجتمع في أن يعرف ما يجري بشأن معظم القضايا، ولا سيما تلك المتعلقة بالبيئة. إن هذا النهج سيحول دون مجموعات المصالح الخاصة وقيامها بمنع إصدار القوانين التي قد تساند سياسات حماية البيئة.

ج ـ الدعاية للبيئة

يجب التشجيع على حماية البيئة، سواء عن طريق الراديو أو التلفزيون أو الصحافة، وعلى المستويات كافة. إن توفير المواد المكتوبة أو المواد المرئية والمسموعة يساعد كذلك على ترقية الوعي البيئي.

د ـ تجديد سياسات الحكومة

ينبغي إعادة النظر في سياسات الحكومة المختلفة بين حين وآخر، وذلك لجعلها منسجمة مع الاستراتيجيات البيئية العصرية. وهناك أمثلة كثيرة، عندنا وفي الخارج، على سياسات حكومية، كدعم تعرفة الماء وأسعار الوقود، أدت إلى زيادة الاستهلاك على حساب البيئة. إن هذه السياسات لا ضرورة لها، ولا سيما في فلسطين ذات الموارد الاقتصادية المحدودة جداً، والتي لا يكاد مدخولها الحكومي يكفي لتغطية المصروفات اللازمة لإدارة البلاد.

---

(٨) Sansur, *Environment and Development Prospects in the West Bank and Gaza Strip.*

٧ ـ استراتيجيات حضرية للتنمية الاقتصادية

منى سراج الدين[*]
جان كورنيل[**]

خلاصة

تركز هذه الدراسة على استراتيجيات الإسكان التي ترعى التنمية من خلال الاعتماد على الذات باعتبارها هدفاً قومياً ومحلياً. ويتم النظر في دراستَي حالة من أجل عرض السياسات المصممة لكي توفر للمواطنين المناخ المساند الذي يحتاجون إليه لتحسين أوضاعهم المعيشية ومتابعة أعمالهم الخاصة.

لقد تم الانتقال في تايوان بشكل سريع من مجتمع زراعي تقليدي إلى دولة صناعية من دون حدوث اختلال حاد في توزيع الدخل. واعتمد النمو الاقتصادي فيها على استراتيجيا مبنية على مشاريع صغيرة ومتوسطة الحجم تعتمد على كثافة اليد العاملة وموجهة نحو التصدير. إن الاستراتيجيات الفعالة والمرنة لإدارة الأراضي وتوزيع الاستثمارات مكنت تايوان من تشجيع نمو شبكات من المؤسسات التجارية الصغيرة وتحسين فرص امتلاك الأرض والبيوت للعائلات ذات الدخل المنخفض والمتوسط، وضبط المضاربات في السوق العقاري. ولفترة تزيد على أربعين عاماً قامت الدولة بربط وتعديل السياسات الإسكانية والاقتصادية من أجل تحقيق هذه الأهداف.

على مستوى المدينة في أبيدجان، وعلى الرغم من العناء الذي سببه التعديل البنيوي، اختار رئيس البلدية المنتخب لأدجامه التركيز على تخفيف حدة البطالة والفقر والتدهور البيئي. وتم تشكيل لجان أحياء من أجل زج طاقات وموارد المواطنين في عملية تنمية مجتمعاتهم. وتمكن رئيس البلدية، جامعاً ما بين أطر العمل المشجعة، والحوافز

(*) أستاذ مساعد في التخطيط المديني، ومدير مساعد في وحدة الإسكان والتمدين، الكلية العليا للتصميم، جامعة هارفرد، الولايات المتحدة الأمريكية.

(**) أستاذ في وحدة الإسكان والتمدين، الكلية العليا للتصميم، جامعة هارفرد، الولايات المتحدة الأمريكية.

المؤثرة، واستراتيجيات الاستثمار الحكيمة، من مأسسة وتغذية وتطوير لجان الأحياء، بحيث تمكنت من بناء قدراتها المؤسساتية ومواردها المالية باطراد. وتتنوع أنشطة لجان الأحياء، من التحسينات البيئية التي توفر الشروط الصحية للمساكن، إلى تشغيل المرافق والخدمات المجتمعية. وقد تمكنت البلدية، من خلال مساعدة لجان الأحياء على توسيع نشاطاتها وزيادة الاعتماد على قدراتها الذاتية، من تكريس عملية تنمية مستدامة وذات قاعدة مجتمعية، ومن تفويض السلطة لمواطنيها.

إن دراستي الحالة المختارتين تلقيان الضوء على استراتيجيات أدت إلى إنجازات ملحوظة في وضعين متناقضين بشكل صارخ. وعلى السلطات الفلسطينية العامة على المستويين الوطني والمحلي أن تسعى لتبنّي سياسات مماثلة ترعى التنمية الاقتصادية المستدامة وتمكّن العائلات من السعي الذاتي لتحسين أوضاعها، ورفع مستوى أماكن إقامتها وتشكيل مستقبل مجتمعاتها.

مقدمة

ترتبط سياسة الإسكان في فلسطين، ونتيجة وجود احتياجات ملحة وقيود سياسية، بقضايا إدارة الأراضي وبأهداف التنمية الاقتصادية. وتركز هذه الدراسة على استراتيجيات الإسكان التي ترعى التنمية من خلال الاعتماد الذاتي. إن الحالتين اللتين تم اختيارهما للدراسة تظهران سياسات متناقضة صممت لمنح المواطنين المناخ المؤازر الذي يحتاجون إليه من أجل تحسين شروط معيشتهم ومتابعة أعمالهم الخاصة.

لقد أوجدت السياسة الرسمية في تايوان مناخاً مسانداً، فمكنت رجال الأعمال المقاولين العاملين في البيوت من القيام بأعمال صناعية مرنة تعتمد على كثافة اليد العاملة، ومن تطوير شبكات من المشاريع الصغيرة المترابطة والقادرة على الاستجابة للتغير في الطلب من أجل التصدير، وعلى التنافس بنجاح في الأسواق الدولية. إن ربط المسكن بأعمال رجال الأعمال المقاولين يمنع عملية تهميش الفئات الأشد فقراً، والمجموعات الأقل قدرة على الحركة، والنساء، ويوفر فرصاً لإشراكهم في عملية التنمية الاقتصادية.

أما في أبيدجان، وفي مواجهة العناء الناتج من التعديل البنيوي وتخفيض الإنفاق في الموازنة، فقد قام رئيس بلدية أدجامه بمأسسة لعملية تنمية مستدامة ذات قاعدة مجتمعية. لقد قام بإيجاد لجان أحياء وتغذيتها لتقوم بزج طاقات المجتمعات المحلية ومواردها في جهد متّسق يهدف إلى تخفيف حدة البطالة وتحسين الأوضاع البيئية.

تتنوع أنشطة لجان الأحياء، فتتراوح من التحسينات البيئية التي توفر محيطاً صحياً للسكن، إلى تقديم تسهيلات مجتمعية وخدمات حضرية. وخلقت البلدية، من خلال بناء قدرات مؤسساتية وموارد مالية للجان الأحياء، بيئة مساعدة، ومكنت المواطنين من متابعة تحسين أوضاعهم الذاتية وتشكيل مستقبل أحيائهم.

أولاً: القضايا: تايوان

١ ـ إدماج الأعمال الحرة الصغيرة في اقتصاد موجَّه نحو التصدير

إن نشوء تايوان الرائع كاقتصاد صناعي حديث، يعود إلى قوة وديناميّة السياسات والهيكليات التي تكمن خلف التنمية. لقد ارتفع معدل الناتج القومي الإجمالي للفرد من ٤٠٠ دولار عام ١٩٥١ إلى ٣,٤٨٠ دولاراً عام ١٩٨٦ ووصل إلى ١١,٦٠٤ في نهاية عام ١٩٩٤. أما الأداء الذي يثير الإعجاب حقاً فهو القدرة على جعل عملية الانتقال من مجتمع زراعي تقليدي إلى دولة صناعية ومواصلة نمو مرتفع جداً، مع تجنب حدوث اختلال حاد في توازن توزيع الدخل.

لقد قامت تايوان التي تفتقر إلى الموارد الطبيعية بتبني سياسات تشجيع تصدير المنتجات التي ترتكز على كثافة في اليد العاملة، من أجل دفع الاقتصاد نحو نمو قابل للاستمرار بقدراته الذاتية. لقد حاولت دول نامية عدة اتباع مسار مماثل، فحققت نتائج متفاوتة النجاح. إن ما يميز تايوان هو طبيعة نظامها الإنتاجي، فالاقتصاد يعتمد على نسيج من الصناعات الصغيرة والمتوسطة الحجم، والمترابط بعضها ببعضها الآخر عبر شبكات ذات قاعدة عائلية، والمتصلة مباشرة بالدولة.

وقد شدد الموروث التاريخي، والذي يستوحي منحاه من فلسفة سون يات سين، على السعي نحو الرخاء مع تجنب عدم الإنصاف الاجتماعي. وشكلت عملية إتاحة الحصول على الأراضي حجر الزاوية في نهج تنموي ذي قاعدة عائلية. إن الإصلاح الزراعي، والضرائب على الأراضي في المدن أديا إلى المساواة في حق امتلاك الأراضي، بحيث تمكنت العائلات المنتمية إلى الطبقة الوسطى من امتلاك مزرعة أو أرض للبناء.

استمر العمل بجملة من السياسات التي تشجع الأعمال الحرة الصغيرة طيلة أربعة عقود. وبينما ارتفعت حصة المنتجات المصنعة في إجمالي الصادرات من ٨ بالمئة عام ١٩٥٣ إلى ٩٤ بالمئة عام ١٩٩٢، فإن النسبة التي تنتجها الصناعات الصغيرة ظلت تشكل نسبة ٦٥ بالمئة، وهي نسبة مرتفعة جداً.

لقد أثار نجاح هذا النموذج، والذي يختلف بشكل ملحوظ عن الأساليب الغربية لعملية التصنيع، حيرة الاقتصاديين. وقد قامت دراسات متعددة بتحليل الدور البارز للأعمال الحرة الصغيرة والمتوسطة في تايوان في دفع عجلة التنمية الاقتصادية في البلاد. غير أن الخبراء لم يتمكنوا حتى الآن من تحديد المبادئ الكامنة وراء هذا النجاح، بشكل يسمح بتعميمه في الخارج.

وبينما يستمر الخبراء بالجدل حول إمكانية تكرار النموذج التايواني، تواصل المشاريع الصغيرة والمتوسطة نجاحها، مقتحمة أسواق النسيج والألبسة والأطعمة المعالجة والكيماويات والبلاستيكيات والالكترونيات. لقد أظهرت هذه الصناعات مرونة مشهودة

وقدرة على التكيف، فهي تقوم باستمرار باتخاذ مواقع جديدة لها وتعديل أهدافها وإعادة ترتيب عملياتها. إنها تطور منتجات جديدة وتدخل تقانة حديثة وترسم استراتيجيات جريئة لاستغلال الأسواق المناسبة.

إن ظروف فلسطين فريدة من نوعها من نواح عدة، إلا أن هناك أسباباً قوية تدعو فلسطين لدراسة النموذج التايواني بجدية، إذ إن الاستقرار الذي تحققه المشاريع الصغيرة يذهب إلى ما هو أبعد من مجرد توزيع منافع التنمية. فشبكات الأعمال الحرة الصغيرة والصغيرة جداً تسمح بقيام أنماط إنتاج منتشرة تربط المشاريع القائمة في المدينة والريف، وتخلق فرصاً واسعة للعمل، وتؤسس للمرونة اللازمة للاستجابة للتحولات في الطلب في السوق، وكونها ترتكز على قاعدة عائلية، فإنها تنزع إلى تعزيز التماسك الاجتماعي كذلك.

يظهر الفلسطينيون خصائص اجتماعية ـ ثقافية من شأنها أن تؤدي إلى تطوير نموذج اقتصادي يعتمد على قوة الموارد البشرية وديناميتها بشكل أساسي. وهي تتضمن:

ـ نسبة تعليم مرتفعة، وقوة عمل ماهرة وتقدير واسع للإنجاز التربوي.

ـ إعطاء الأهمية لتأسيس وامتلاك وتطوير عمل خاص، بالإضافة إلى التقدير الذي يحصل عليه من لديه حس جيد للعمل الحر.

ـ شبكات قوية ذات قاعدة عائلية وقدرة على إيجاد توازن بين المقاولات الفريدة والالتزامات العائلية.

إن الطبيعة الذرية للمشاريع الصغيرة تساهم في تسهيل المباشرة بالعمل، وذلك بتخفيض رأس المال الأساسي الضروري لفتح عمل ما. إنها تشجع التنافسية من خلال خفض تكاليف الصفقات، وهي تكتسب، من خلال التخصص والتعاقدات الفرعية، مرونة متأصلة تمكنها من النزول إلى الأسواق وتحقيق الربح.

إن معدل البطالة المرتفع والقيود التي تفرضها إسرائيل على الحكم الذاتي الفلسطيني، وعلى التنمية، جعلت الفلسطينيين يقتصرون على الأنشطة التقليدية كالحرف اليدوية، والحلي، والخشب، والأعمال المعدنية). كما أن الافتقار إلى الرأسمال اللازم للعمل وإلى الأراضي التي يمكن استخدامها كضمانات من أجل الحصول على قرض يحرم المتعهد الفلسطيني من الحصول على التقانة والخبرة الإدارية والفرص التسويقية، وكلها تقع تحت سيطرة المصالح الأجنبية، مما يعيق إمكانات النمو.

بالإضافة إلى ذلك، فإن النسبة العالية من الموارد المستوردة التي تدخل في عملية الإنتاج تؤدي إلى تسرب كبير من الاقتصاد المحلي بشكل يحد من الاستثمار العام والخاص. ويتجلى هذا بوضوح تام في صناعة الإنشاءات، إذ إن معظم مواد البناء مستوردة من إسرائيل بأسعار أعلى بكثير من معدل الأسعار العالمية. وتستولي إسرائيل

حالياً على ٧٠ بالمئة من المنفعة الاقتصادية من مشاريع الأشغال العامة وبناء المساكن.

لا شك في أن أصحاب المشاريع الصغيرة في تايوان لم يواجهوا عقبات كأداء كهذه. ففي الخمسينيات وأوائل الستينيات اضطر هؤلاء إلى الاعتماد على أنفسهم من دون دعم كبير من الحكومة. وقد تم تشكيل جمعيات خاصة من أجل تعبئة الموارد الرأسمالية قامت بمنح صغار المودعين فوائد أعلى من المؤسسات المالية الرسمية، وذلك من أجل تسليف أصحاب الأعمال الصغيرة، وإن كان هذا التسليف بتكلفة أعلى.

٢ ـ دعم الأعمال الصغيرة

إن صغر حجم تايوان وطبيعتها المنعزلة أمليا أن يوجه التدخل الحكومي نحو حماية عمل السوق وتأمين دخول مقاولين جدد إليه. ومنذ عام ١٩٨٦ تم وضع ثلاثة برامج رئيسية من أجل دعم قطاع الأعمال الحرة الصغيرة، وهي تتضمن التالي:

- صندوق ضمان تسليف الأعمال الحرة الصغيرة والمتوسطة: وقد تلقى هذا الصندوق ما يقارب المليون طلب للتسليف وقدم قروضاً إلى ما يزيد على ٧٠,٠٠٠ مشروع.

- مركز المساعدات المدمجة للأعمال الحرة الصغيرة: وهو يقدم المساعدات الفنية وما أشبه.

- قروض الانطلاق: وهي تقدم القروض للمقاولين الذين تقع أعمارهم ما بين ٢٠ إلى ٤٥ سنة، وقد قدمت قروضها إلى ٧,٦٠٠ مشروع من أصل ١٠,٥٠٠ طلب، مما أدى إلى خلق ما يزيد على ٧٣,٠٠٠ فرصة عمل.

لقد أعيدت صياغة الإرشادات الإدارية، التي صدرت للمرة الأولى عام ١٩٦٨، خمس مرات على الأقل تجاوباً مع التغيرات في المناخ الاقتصادي المحلي والعالمي على حد سواء، وبشكل يعكس تفهماً متزايداً لدور قطاع الأعمال الحرة الصغيرة والعمليات الداخلية للمشاريع الصغيرة جداً.

خلال التسعينيات، ركزت السياسة الحكومية على حماية تنافسية لقطاع الأعمال الحرة الصغيرة في تايوان في ظل اقتصاد تجري «عولمته»، وذلك من خلال تحسين قدرته على الحصول على التقانة ومساعدته على تطوير أقنيته التسويقية الخاصة. وانعكست هذه الأهداف الاستراتيجية الجديدة على إقامة مركز التنسيق الصناعي ومركز التطوير المسمى «The Center Satellite Development» في عام ١٩٩٠، وذلك لتجميع وتنسيق الموارد ما بين الأعداد الكبيرة من المعامل التصنيعية، وعلى صدور القانون لتنمية الأعمال الحرة الصغيرة والمتوسطة في عام ١٩٩١.

إن التزام تايوان بخلق مناخ يمكّن قطاع الأعمال الحرة الصغيرة من الإنتاج قد

حقق نتائج باهرة. فالخلطة الفريدة المكونة من الأدوات التشريعية والتخصيصات المالية على مر أربعة عقود قد عززت قدرة النظام على التكيف مع أعسر متطلبات الاقتصاد الحديث القادر على التنافس بنجاح في سوق يزداد عولمة.

٣ ـ الإسكان والأعمال الحرة الصغيرة

لقد عالجت تايوان موضوع الإسكان باعتباره أحد المكونات الأساسية لاستراتيجية التنمية الاقتصادية، وقامت بتكييف برامجها الإسكانية لتتلاءم مع تطور أهدافها الاقتصادية الاستراتيجية. فقد حمت السياسة الحكومية النظام التقليدي المبني على عائلات منتجة اقتصادياً ومترابطة بشبكات مجتمعية، ورسخته.

عندما لا يكون سوق السكن مقيداً بأنظمة ثقيلة الوطء على التنمية واستخدام الأراضي والمباني، تستثمر العائلات ذات الدخل المنخفض والمعتدل في العقارات باعتبارها مكوناً لا يتجزأ من استراتيجية التحسين الذاتية. ولا ينظر إلى المسكن باعتباره مأوى فقط، بل باعتباره أيضاً مصدراً للدخل قد يستخدم لأغراض تجارية و/أو يستخدم للتأجير. وبحكم كونه الموقع الأساسي للنشاط الاقتصادي، يشكل البيت موقعاً جاهزاً وبكلفة ممكنة، الأمر الذي يخفض حجم الرأسمال العامل المطلوب لمواصلة الإنتاج.

وفوق كل ذلك، تخفض هذه المدخرات متطلبات رأس المال الأساسي المطلوبة بشكل كبير، الأمر الذي يسهل دخول السوق أمام المتعهدين الجدد أو الشباب. وهي كذلك توفر ضماناً ضد احتمال فشل المشروع في بدايته، التي تكون فترة حرجة، وخلال فترات تعديل خط الإنتاج وإعادة ترتيب الإنتاج وعمليات التسويق. إن البيت/الدكان التايواني قد دفع حقاً بمفهوم البيت المنتج إلى أقصى حدوده.

شدد التدخل الحكومي في قطاع الإسكان على مسألتين جوهريتين هما: إدارة الأراضي وإتاحة الحصول على سلف، وكان الهدف الأولي حماية وتشجيع المالك/المشغل للبيت والمشروع. وشددت سياسة إدارة الأراضي على ثلاث استراتيجيات رئيسية هي:

أ ـ تعزيز إتاحة الحصول على الأرض للعائلات ذات الدخل المنخفض والمعتدل انسجاماً مع سياسة التساوي في حقوق الأراضي.

ب ـ ضبط الإشغال غير الشرعي للأرض.

ج ـ العمل على استقرار سوق العقارات.

وشددت استراتيجيات التمويل الإسكانية على إتاحة الحصول على قروض من أجل:

ـ تشجيع التملك بين الأسر ذات الدخل المنخفض والمتوسط من خلال القروض المدعومة.

ـ تعزيز المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم العاملة في مجال التطوير العقاري ومقاولات البناء.

- منع المضاربة والفورات التضخمية في سوق العقارات.

منذ منتصف الخمسينيات وحتى منتصف السبعينيات كان تطبيق سياسة التساوي في حقوق الأراضي أمراً كافياً لضمان إتاحة الحصول على أرض أمام العائلات ذات الدخل المنخفض أو المتوسط. أما ضبط الإشغال غير الشرعي للأرض، فأثبت أنه مهمة أكثر صعوبة. إن قانون «أصول إدارة البناء غير المشروع» والذي صدر في عام ١٩٥٧، نص على تغيير مكان السكن على شكلين: البناء قبل الهدم، وإعادة السكن في الموقع. كان المفروض هدم الأماكن التي بنيت من دون تصريح ابتداءً من عام ١٩٥٨ فصاعداً، وتم تشكيل لجنة تنسيق رفيعة المستوى لتتولى التنفيذ في مدينة تايبيه.

غير أن حجم المشكلة كان هائلاً. ففي عام ١٩٦٣، شكلت أماكن السكن غير المشروعة في تايبيه ٣٠ بالمئة من مساكن المدينة، وكان ٦٣ بالمئة منها مكوناً من غرفة واحدة ليس فيها أي نوع من المرافق الصحية. وتم هدم ما يزيد على ١٥,٠٠٠ وحدة حديثة البناء بين العامين ١٩٦٤ و١٩٦٩. أما عملية النقل إلى أماكن سكن أخرى والتي بدأت في عام ١٩٦٧، فقد شملت العدد الإجمالي القديم المكون من ١٣٠,٠٠٠ وحدة بدءاً بالمواقع التي سيتم بناء مشاريع عامة عليها. وقد خُيّر الشاغلون غير الشرعيين بين الحصول على تعويض أو وضعهم على لائحة الأولوية للحصول على مسكن شعبي ودكان صغير في السوق. وقد اختارت الأكثرية الحصول على التعويض النقدي.

يؤدي التدخل الحاد كالذي سبق ذكره إلى تهجير مجتمعات بأكملها، مدمراً بذلك النسيج الاجتماعي والاقتصادي الخاص بها. كانت هذه الإجراءات في الستينيات شائعة في دول أخرى في الشرق والغرب على حد سواء، وتراوحت الأهداف بين إزالة المخاطر الصحية وآفات المدينة إلى تجديد المناطق القديمة أو المتدهورة. لقد كان الهدف في تايوان هو إدارة الأراضي والإشراف القانوني والتنظيمي على عملية الإشغال وتثبيت أسعار الأراضي وتنظيم استخدامها وضمان حقوق الملكية.

أما اليوم، فقد أصبح إخلاء المواطنين بشكل موسع وتهجيرهم أمراً غير ممكن سياسياً، إذ إن وضع الأنظمة ورفع المستوى يعتبر نهجاً مجدياً أكثر من سابقه، مما سمح بتطوير حلول مقبولة ثقافياً يمكنها أن تدر عائدات اقتصادية كثيرة.

بعد عام ١٩٧٤ انتعش سوق العقارات نتيجة التوقعات التنموية، وتدخلت الدولة بقوة لضبط ارتفاع أسعار الأراضي ووقفها. وتم إيقاف منح القروض من البنوك المحلية لكبار العاملين في التطوير العقاري، وفرض حظر على بناء العمارات العالية جداً، ورفعت الضرائب على المساكن التي يشغلها غير أصحابها. وفي خلال العام نفسه، تم ضبط ارتفاع الأسعار ورفعت القيود على ارتفاع المباني، غير أن الطلب في السوق ظل ضعيفاً واستقرت سوق العقارات.

في عام ١٩٧٧، سمح للعاملين في التطوير العقاري، مرة أخرى، بالحصول على

قروض ولكن بشكل محدود جداً. لقد حالت استراتيجيات الحكومة دون حدوث فورة خطيرة في سوق العقارات كان يمكنها أن تعيق تقدم تايوان. كذلك مكنت هذه الاستراتيجيات الأسر الصغيرة والمتوسطة الحجم من مواصلة السيطرة على سوق التطوير العقاري، وفي العام ١٩٨٣ كان ٢,٧ بالمئة فقط من العاملين في التطوير العقاري في تايوان يملكون ما قيمته أكثر من ١,٢٥ مليون دولار، و٦٨,٤ بالمئة منهم لم يكونوا يملكون سوى ما تقل قيمته عن ١٢٥,٠٠٠ دولار.

وبسبب الصلة الوثيقة بين قطاعي الإسكان والأعمال، شكل رأس المال الخاص المصدر الرئيسي لتمويل الإسكان. ويعتبر الصندوق التقليدي الدوار، وهو آلية تسليف ذات قاعدة مجتمعية، أسلوباً شائعاً لهذا الغرض. وبخلاف مجموعات التسليف المشابهة في الشرق الأوسط، حيث يتلقى المشاركون المال تبعاً لتسلسل متفق عليه مسبقاً، فالمشاركون الصينيون يدخلون في مزايدة، بحيث تخصص الأموال للمزايد الأعلى. من المفترض أن هذا المزاد يضخ الموارد للمتعهد القادر على استخدام رأس المال بالطريقة الأكثر ربحية، بينما تساهم الفوائد التي تدفع في نمو الصندوق. وهذا النظام يشجع البعد الاستثماري في السكن إلى حد الإضرار بنوعية البيئة الحياتية.

يركز برنامج الإسكان الحكومي، والذي بدأ في عام ١٩٥٨، على إتاحة القروض للعائلات ذات الدخل المنخفض والمتوسط أكثر من تركيزه على الإنتاج، وذلك من أجل مساعدة هذه الفئات على تمويل بناء منازلها الخاصة، وبالتالي اقتصرت أحقية الحصول على بيوت الإيجار المدعومة من الحكومة على الفئات الشديدة الفقر (أي من هم دون النسبة المئوية الخامسة عشرة). أما العائلات التي تقع فوق خط الفقر المطلق وتحت النسبة المئوية السبعين، فيمكنها التقدم بطلبات للحصول على قروض مدعومة.

تم تمويل القروض الموثقة بالرهن من عائدات الضريبة على الزيادة في قيمة رأس المال والمفروضة على بيع وشراء الأراضي. وتتطلب الأنظمة الخاصة بالرهن العقاري أن يكون المتقدم قد حاز قطعة أرض أولاً، مما يعني أن شراء الأرض يجب أن يتم من المدخرات. علاوة على ذلك، لا يمكن بيع البيوت لحين دفع القيمة الكاملة للرهن.

إن مثل هذا البرنامج يمنع العاملين في السوق العقاري من استغلال الدعم المالي الحكومي لزيادة أرباحهم، وقد أدى إلى تحول في الإسكان من الأقنية غير الرسمية إلى الأقنية الرسمية. وسرعان ما تطور الحرفيون/المقاولون، بحيث أصبحوا عاملين صغاراً في التطوير العقاري يعملون في مجال الإعمار التعاوني الذي يعتمد على قيام السكان المفترضين بالتمويل المسبق بنسبة ٢٠ ـ ٣٠ بالمئة من ثمن البيت. وفي سياق سياسة تشجيع الأعمال الحرة الصغيرة في هذا الميدان، قامت الحكومة بدعم شركات المقاولات الصغيرة والمتوسطة بشكل نشط، فظهرت مؤسسات إعمار تعاونية نتيجة لأنماط ملكية الأراضي المجزأة، والتي جاءت بدورها نتيجة لإصلاح الأراضي وتقسيم الممتلكات على أفراد العائلة.

ويسود نوعان من الإعمار التعاوني: **الأول** يتطلب اتفاقاً بين المطوِّر العقاري

وصاحب الأرض على اقتسام الوحدات التي يتم بناؤها. أما الثاني فهو يتطلب قيام السكان المفترضين بتشكيل رابطة والمبادرة بتلزيم البناء لمتعهد/متعهدين لبناء المشروع، أو إحالة البناء على مطور عقاري إذا كان المشروع أكبر حجماً.

لقد ارتفعت نسبة البيوت التي يقطنها مالكوها من ٤٠,٥ بالمئة عام ١٩٦٦ إلى ما يزيد على ٨٠ بالمئة عام ١٩٨٠، ولا يزال هذا المعدل من أعلى المعدلات في العالم. وحتى في تايبيه، تحسنت الظروف السكنية بشكل ملحوظ على الرغم من الازدحام وارتفاع أسعار العقارات. وازدادت المساحة السكنية المخصصة للفرد من ٧,٢م ٢ في أواسط الستينيات إلى ١٩,٧م ٢ في عام ١٩٨٦، وهو إنجاز جدير بالإعجاب خلال فترة تقل عن جيل واحد.

٤ ـ تغييرات في سياسة الاستثمار

هي أشد ما يستحق الإعجاب في ظل التحول في مواقع التركيز في استراتيجيات الحكومة الخاصة بتوزيع الموارد. فابتداءً من العام ١٩٦٨ ابتعدت أولويات الاستثمار عن القطاعات الاجتماعية، والتي تشمل الإسكان، باتجاه القطاعات ذات الإنتاجية المباشرة. وأوقف العمل ببرنامج تمويل الرهون الذي كان يحصل على المساعدة، وبالتالي كان على تمويل الإسكان الاعتماد على موارد خاصة للرأسمال. من الناحية الدنيا، ظل تمويل الإسكان والمشاريع الصغيرة جداً مرتبطين ارتباطاً وثيقاً. وأخذت العائلات تستثمر لتطوير بيوتها وأعمالها بالوتيرة المناسبة لها وتبعاً لاستراتيجيتها الخاصة لتحسين أوضاعها الذاتية. أما من الناحية العليا، فقد أدى تزايد الرخاء إلى زيادة الموارد المخصصة للمساكن ذات النوعية الجيدة وإلى زيادة الطلب عليها.

مع انطلاق الاقتصاد التايواني لم تكن هناك شحة في الرأسمال الخاص لمساندة قطاع الإسكان الشديد الحيوية، فقد تولى العاملون في التطوير العقاري عملية الإنتاج والتسليم بشكل تدريجي، مبعدين بذلك المالكين/البنائين كمزودين أساسيين للمساكن، حتى ذات التكلفة المنخفضة منها. وتصاعدت قيمة الأملاك عندما بدأت العائلات الغنية بشراء البيوت من أجل الاستثمار بدلاً من استخدامها للسكن.

ويقدر أن ما بين ٥٠ إلى ٦٠ بالمئة من مبيعات البيوت في تايبيه بين العامين ١٩٧٨ و١٩٨٠ تمت عبر مؤسسات وشركات استثمارية. ثم أدت مستويات الإنتاج العالية التي تواصلت طيلة ما يزيد على عقد من عام ١٩٧٥ وحتى عام ١٩٨٥ إلى فائض في العرض. وقد وصلت نسبة الأبنية الشاغرة إلى ١٣,٤ بالمئة في تايبيه، الأمر الذي دفع الحكومة إلى التدخل. وبحكم الشروط المنصوص عليها في قانون التساوي في حقوق الأراضي، أعلنت الحكومة أن العقارات الشاغرة في داخل تايبيه وفي مدن كارسونج تخضع للشراء الإجباري بسعر أدنى من سعر السوق.

بالإضافة إلى ذلك، تم رفع الضرائب المفروضة على العقارات الشاغرة، بحيث

بلغت ١٠ إلى ٢٥ ضعفاً أكثر من الضرائب المفروضة على الأراضي المبنية. ولم تجد الاتحادات الاستثمارية أمامها مجالاً سوى إعادة تقييم ممتلكاتها، الأمر الذي زاد من تخمة السوق وخفض الأسعار مرة أخرى. وكان من النتائج الإيجابية لحدوث فائض في العرض خلق الفرص أمام العائلات ذات الدخل المتوسط لرفع مستوى سكنها كمشترية للمرة الأولى أو بالمقايضة مع بيوتها القديمة.

لقد كانت تخمة السوق في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات موازية للاتجاهات الجارية في العالم، غير أن البنية الفريدة للاقتصاد التايواني والتزام الحكومة الصلب بدعم شبكات المشاريع الصغيرة والمتوسطة ذات القاعدة العائلية، أديا إلى اقتصار أثر المضاربات العقارية على الأجزاء العلوية في هرم سوق الإسكان. لقد منع هذا الأمر الانكماش الذي أعقب ذلك من التأثير السلبي في العائلات ذات الدخل المعتدل، كما حدث عندما انهارت أسعار العقارات بنسبة ١٠ إلى ٣٠ بالمئة في بريطانيا والولايات المتحدة واليابان وغيرها من الأقطار الصناعية المتقدمة.

إن الضعف الرئيسي في سياسة الإسكان في تايوان ناجم عن عدم قدرة الحكومة على متابعة سياسات إدارة الأراضي القادرة على التكيف مع التوسع السريع في المناطق الحضرية، إذ لم تتمكن السلطات المغلوبة على أمرها من الاستجابة سوى بقرارات تكتيكية هي بمثابة ردود فعل لمواجهة النزعات التي اعتبرت مضرة بالنمو الاقتصادي.

وقد أدى التطوير غير المضبوط للدكاكين والمصانع العائلية إلى حدوث مشاكل خارجية خطيرة، من حيث الازدحام والتلوث البيئي والخدمات العامة القاصرة. وفي خلال العقود الثلاثة الماضية هبط مستوى التحسينات في السكن نتيجة التدهور في نوعية البيئة الحضرية.

إن تحقيق التوازن بين الضوابط التنظيمية اللازمة لضمان النوعية البيئية، والمرونة المطلوبة لإدماج المشاريع الصغرى باعتبارها عاملاً محورياً في النمو الاقتصادي، هما مهمة تحمل في طياتها التحديات. هذا ويجب توخي الحذر عند وضع الكثير من القيود التنظيمية، فالأنظمة الثقيلة والمرهقة تخنق الأعمال الحرة وتدفع الأسر إلى الابتعاد عن الأساليب الرسمية لصالح الأنماط غير الرسمية للتنمية.

قد يكون نهج تايوان في مسألة النمو الاقتصادي، الذي اعتمد على الإرشاد والحوافز على المستويات الصغرى، التخفيف من الاهتمام بالبعد النوعي للبيئة الحضرية في المراحل المبكرة للتنمية. فالمسائل البيئية تصبح شاغلاً عندما يؤدي التدهور المتزايد إلى تعطيل الفعالية الوظيفية للمراكز الحضرية، أو عندما تبدأ بتشكيل خطر صحي. إن درجة معينة من الرخاء تعتبر عاملاً مقرراً غير أنه لا يعتبر وحده حاسماً لإبداء الاهتمام.

عندما تقوم فلسطين برسم مسارها نحو تنمية اقتصادية مستدامة، يكون عليها أن تحدد التوازن الملائم الذي ترغب في الحفاظ عليه بين الكفاءة والعدالة والتكلفة، إذ إن

العلاقة بين هذه المتغيرات الثلاثة محكومة بالتغير على مر السنين، بحيث تعكس التغيير في السياق الاقتصادي والاجتماعي، غير أن نقطة البدء يجب أن تنطلق من صميم وقائع الوضع السائد حالياً.

ويتعين أن تعكس الأهداف الاستراتيجية رؤية واضحة للمستقبل المرجو، على أن تكون الأهداف القصيرة الأمد عبارة عن سلسلة من الخطوات الفعالة التي تؤدي إلى ذلك. بيد أن إهمال الاعتبارات البيئية والاجتماعية يؤدي إلى تكاليف قصيرة وطويلة الأمد يجب الاعتراف بوجودها لكي تكون الخيارات ذات معنى ولكي تكون عملية اتخاذ القرار نابعة من دراية ومعرفة.

ثانياً: القضايا: أبيدجان، ساحل العاج

١ ـ بناء مؤسسات للتنمية ذات القاعدة المجتمعية

توضح تجربة أدجامه في ساحل العاج، وهي واحدة من اثنتي عشرة ولاية إدارية سميت بالكوميونات، تنقسم إليها مدينة أبيدجان، كيف يمكن لرئيس بلدية طموح يتمتع برؤية واضحة وبحس بالرسالة التي يؤديها أن يوجد ويغذي ويبني مؤسسات لبنى ذات قاعدة مجتمعية تعبئ السكان وتمكنهم من أداء مسؤولياتهم الاجتماعية. إن أداء أدجامه مثير للإعجاب، إذا أخذ في سياق التعديل البنيوي والانخفاض الهائل في الدخل والتغيير في البنى السياسية وإدارة الأزمات.

بدأ العمل باللامركزية في عام ١٩٨٤، فأدى انتقال السلطات الإدارية إلى رؤساء البلديات المنتخبين والمجالس البلدية على مستوى الكوميونات إلى حقن إدارة المدن بشحنة من الحيوية. إن قدرة الولايات الإدارية على وضع سلم أولوياتها في ما يتعلق بالرأسمال ونفقات التشغيل، وتحصيل عائداتها بأنفسها وتنفيذ مشاريعها، مكّن رئيس بلدية أدجامه من خوض تجربة ذات نهج مبدع للتنمية ذات القاعدة المجتمعية، بالاعتماد على الموارد المحلية وعلى تولية المواطنين.

تعتبر أدجامه واحدة من أقدم المناطق الحضرية، وهي كذلك مركز المدينة التجاري وعقدة المواصلات الرئيسية فيها. إنها تحتوي على أكبر الأسواق في المدينة، بحيث يجري فيها ٢٥ بالمئة من إجمالي الأنشطة التجارية. ويقدر عدد سكانها الحالي بنحو ٢٢٠,٠٠٠ نسمة، نصفهم مهاجرون قادمون من الدول المجاورة بحثاً عن عمل في ظل السوق العمالي والمالي الاقليمي الموحد لأفريقيا الغربية الفرانكوفونية.

وخلال الطفرة الاقتصادية في أوائل السبعينيات، ارتفعت الإيجارات في أدجامه ست مرات، وعلى رغم الركود الحاد الذي حدث في الثمانينيات، فقد واصلت أسعار العقارات ارتفاعها، بحيث باتت تبلغ نحو ثلاثة أضعاف معدل الأسعار في أبيدجان. وتظهر على طول الشوارع المعبدة مبانٍ مكونة من ثلاثة أو أربعة طوابق، يتكون الطابق

الأرضي من دكاكين ومكاتب، بينما تتكون باقي الطوابق من شقق «عصرية».

ولا تزال الغالبية العظمى من السكان تقوم بشراء المياه من البائعين وتستخدم أنظمة صرف مياه في الموقع، وهي مستخدمة بشكل يفوق قدرتها، هذا في ظل كثافة سكانية تبلغ ٨٠٠ ـ ١٠٠٠ نسمة للهكتار الواحد. أما الخدمات المتوفرة للأحياء الأكثر فقراً والتي تقوم بها شركات خاصة لإمدادات المياه والكهرباء وجمع النفايات، فهي غير مناسبة على الإطلاق. إن القسم الأكبر من النفايات لا يتم جمعه، بل يتناثر هنا وهناك على الطرق وفي قنوات المصارف المائية.

٢ ـ دور رئيس البلدية

سمحت اللامركزية للولايات الإدارية المحلية، الحضرية منها والريفية، والمشار إليها باسم كوميونات، بوضع سلم أولوياتها للرأسمال ونفقات التشغيل وبرفع عائداتها وتنفيذ مشاريعها. غير أن انتقال السلطة الإدارية إلى المجالس البلدية المنتخبة هو الذي سبب التحول في الإدارة الحضرية، وذلك من خلال أبعاد جديدة في التمثيل والمحاسبة في الحكم. وفي أعمال الركود، واجه رؤساء البلديات المنتخبون أوضاعاً حرجة، بعد أن بلغ اختلال التوازن ما بين المسؤوليات المتسعة والموازنة المتقلصة حداً يصعب احتماله.

وحث النقص الحاد في الموارد العامة رئيس بلدية أدجامه على تنظيم مجموعة عمل مهمتها تعبئة السكان للمشاركة النشطة في معالجة المسائل الصحية الملحة. وكانت أكثر مبادرات اللجنة نجاحاً مشروع الكنس للشارع الرئيسي والمنطقة المحاذية للسوق المركزي، وهي مصدر رئيسي للنفايات. وقد تم الدفع للكناسين من تبرعات جمعت من نحو ألفي مؤسسة تجارية تقع في منطقة السوق.

وقد أوضحت أنشطة اللجنة فائدة مشاركة المواطنين، كما أقنعت رئيس البلدية بالحاجة إلى الاتصال المباشر على مستوى الأحياء. إن الركود المتفاقم كان يعني أن على السكان أن يتحملوا مسؤولياتهم من أجل تحسين أحيائهم وإدارتها بأنفسهم.

ثالثاً: الاستراتيجيات: لجان الأحياء

١ ـ المفهوم والتنظيم

قام رئيس البلدية في عام ١٩٨٨ بتأسيس لجان الأحياء بعد أن عمد إلى تكييف النموذج الفرنسي، الذي كان قد شاهده في مرسيليا، مع الظروف المحلية الخاصة بأدجامه. ومهمة هذه اللجان المعروفة باسم لجان تطوير الأحياء هي إشغال طاقات السكان لترويج التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية على مستوى المجتمع. إن الاستراتيجيا تتمثل بتشجيع الأنشطة الاقتصادية وتوفير العمل للعاطلين وتخفيف حدة المشاكل البيئية والاجتماعية المتفاقمة في الأحياء.

ومع حلول عام ١٩٩٠ كانت هناك ثماني لجان تعمل. أما اليوم، فتوجد تسع عشرة لجنة في أدجامه، أي بعدد أحيائها. واللجان الأكثر إبداعاً وحيوية هي في المناطق الأشد فقراً والتي تفتقر إلى البنية التحتية والمحاطة بأحزمة من التجمعات السكنية غير الرسمية، والتي لا يوجد فيها أي صرف صحي. وليس غريباً أن معظم اللجان بدأت نشاطها بتنظيم فرق للقيام بأكثر الخدمات الحضرية إلحاحاً، وهي الصرف الصحي.

٢ ـ الولاية الإدارية ولجان الأحياء

أناط نظام لجان الأحياء صلاحية اتخاذ القرار بالجمعية العامة لأعضاء اللجنة، وصلاحية صياغة السياسات بمجلس المشرفين الذي يعينه رئيس البلدية، والتنفيذ بالمجلس التنفيذي المكون من أعضاء منتخبين أو أعضاء بحكم منصبهم.

ومنذ عام ١٩٩٠، تطورت البنية الإدارية، في البدء تجاوباً مع الليبرالية السياسية في البلاد وتبني نظام تعددية الأحزاب، ثم نتيجة لاستراتيجية رئيس البلدية الحازمة، وهي تولية المواطنين (Empowerment). واليوم أصبحت قيادة لجان الأحياء تمثيلية أكثر من قبل، وأصبحت الإدارة أكثر ديمقراطية والكفاءات أكثر توفراً. ولكي يصبح من حق السكان التصويت، عليهم دفع رسم يساوي نصف دولار أمريكي لمرة واحدة.

هناك نحو ٧,٠٠٠ عضو ناشط في لجان الأحياء في أدجامه، معظمهم من الشباب النشيطين، ويختلف تنظيم اللجان بين حي وآخر اختلافاً طفيفاً، لكنه يتضمن ثلاثة مكونات أساسية على الدوام: الرئيس، المجلس التنفيذي، والذي يجب أن يكون أعضاؤه من سكان المنطقة وألا يتلقوا أية تعويضات، والوحدات التشغيلية التي تقوم بالنشاطات والتي يتلقى طاقم العاملين فيها مكافآت، شأنهم شأن موظفي لجان الأحياء. ويجري ضم كبار السن والزعماء المدنيين والتجار كأعضاء إضافيين في المجلس. وفي بعض الحالات يقوم هؤلاء بتشكيل مجلس حكماء منفصل.

أعاد رئيس البلدية خلال فترة رئاسته الثانية تشكيل بنية لجان الأحياء لكي تكتسب المركز القانوني بصفتها جمعيات، الأمر الذي يمنحها قدراً أكبر من الإدارة الذاتية، ومن ضمنها القدرة على الحصول على التمويل مباشرة من الهيئات المركزية، والمنظمات الأهلية الوسيطة، ومصادر أخرى. وبشكل متوازٍ مع هذا التطور، تقوم الولاية الإدارية (الكوميون) بتزويدهم بالمساعدة التقنية من خلال مكتب للمشاريع، وتقوم بالإشراف على إدارتهم من خلال لجنة رقابة يرأسها رئيس البلدية، وتضم في عضويتها أعضاء من لجان الأحياء ومن مجلس المدينة، وتنسق أنشطتها من خلال لجنة دائمة مكونة من رؤساء لجان الأحياء ومجلس لجان الأحياء على مستوى الولاية.

٣ ـ أنشطة لجان الأحياء وتمويلها

تقوم لجان الأحياء بأنشطة متعددة، على درجات متفاوتة من النجاح، منها:

ـ تنظيف الشوارع وجمع النفايات.

- الخدمات الأمنية.

- الصرف الصحي (نضح خزانات القاذورات والمجاري وتنظيف المصارف المفتوحة).

- المشاريع التجارية، بما فيها إدارة مركز توزيع المياه العامة والمخازن والمرافق الرياضية والمراحيض العامة.

- تحسينات طفيفة على البنية التحتية، مثل تحسين الطرق وصيانة المصارف وإضاءة الشوارع.

- الخدمات الاجتماعية، مثل حملات محو الأمية ومساعدة الفقراء أو الأطفال المهجورين والمعاقين.

تتلقى لجان الأحياء رأسمالاً صغيراً من الكوميون من أجل البدء بعملياتها، وذلك على شكل مساهمات نقدية وتجهيزات عينية، وقد تم تخصيص ٣ ملايين فرنك «CFA» (فرنك أفريقي) للجان التسع عشرة من أجل فتح حسابات مصرفية والبدء بنشاطاتها. ويعتمد حجم المساعدة أساساً على سكان المنطقة ومستواهم المادي، بحيث تخصص حصة أكبر للأحياء الأشد فقراً.

كذلك يقوم الكوميون بتوزيع مرافق عامة على اللجان، مثل المراحيض العمومية، ومراكز توزيع للمياه يمكن تشغيلها وجني الربح، ومحلات تجارية يمكن تأجيرها. وتشجيع اللجان على التعاقد مع متعهدين صغار لتشغيل هذه المرافق بدلاً من محاولة تشغيلها بأنفسها. وتحتفظ هذه المشاريع الصغيرة بأرباحها لكي تمول عملها بنفسها، أما اللجنة الراعية، فتحصل على نسبة من صافي الأرباح كرأسمال عامل.

لا تتلقى اللجان أي دعم من الكوميون غير التحويلات اللازمة للبدء. أما التحويلات التالية فهي تقتصر على توفير رأسمال أساسي للبدء بنشاط جديد. وبما أنه على اللجان أن تعتمد على الموارد التي تحصلها بأنفسها، فإن لها مصلحة في الإدارة الكفء لأملاكها وفي تنويع مصادر الدخل لديها.

إن هذا يستتبع توسيع دائرة نشاطها، بحيث تدمج عائدات الرسوم من المستفيدين عن الخدمات التي توفرها مثل الأمن والنظافة وجمع النفايات، مع الدخل الذي تجنيه من تأجير المباني والعمليات التجارية الأخرى.

وتشكل الرسوم على المستفيدين في المناطق ذات الطابع السكني أكثر من ٨٥ بالمئة من عائدات اللجنة. أما في المناطق التجارية أو المختلطة، فتصل العائدات إلى ضعفين أو ثلاثة أضعاف، وتشكل الرسوم على المستفيدين ٦٥ بالمئة من العائدات، بينما تشكل الإيجارات ١٠ إلى ١٥ بالمئة ورسوم التصاريح ١٠ بالمئة. ويقوم رؤساء اللجان والقيادات المجتمعية الغنية عادة بالتبرع بالمفروشات والمعدات لمقر اللجنة، بالإضافة إلى التبرعات النقدية لتغطية أي عجز.

٤ ـ خدمات لجان الأحياء

لا تقدم اللجان في المناطق السكنية الأفضل حالاً سوى خدمات قليلة، إذ إن الخدمات الخاصة تتكفل بذلك. أما في مناطق المتجاوزين على أراضي الغير، فإن اللجان تكون غير قادرة على تقديم الخدمات، لأنه لا يمكن للبلديات خدمة المساكن غير الشرعية حتى تتم تسوية وضعها القانوني.

أما في الأحياء الأخرى، فتقوم اللجان بكنس الشوارع وجمع النفايات ونضح القاذورات والمجاري وتنظيف المصارف. ويجري جمع النفايات من كل بيت وتنقل إلى محطة تجميع حيث تقوم شركة معالجة النفايات الصلبة بنقلها. ويفترض أن تقوم شاحنات النضح بتفريغ القاذورات في مكبات خاصة مجاناً، لكن لسوء الحظ يستمر عمال الشاحنات الصغيرة ذات الخزانات في إلقاء المحتويات في البحيرة بشكل غير قانوني، كما لا يقوم المتعهد الخاص الكبير القائم على إدارة النفايات الصلبة بتفريغ المكبات بشكل منتظم.

ومع بداية الأزمة الاقتصادية، ظهرت مسألة الأمن كقضية رئيسية وجب على لجان الأحياء معالجتها. لقد تم جمع الرسوم من الأسر والمؤسسات، ويجري توظيف شبان من الحي للقيام بدوريات في الشوارع والأسواق. وأعطي الحرس لباساً موحداً وصفارة وضوءاً كشافاً، ولكنهم ليسوا مسلحين. كما تم وضع مطبات للسرعة وسياج نقال لضبط مداخل المناطق التجارية.

أما كناسو الشوارع، فهم من الشبان والشابات، وهم يزودون بملابس موحدة ومكانس وعربات للنفايات. لقد قامت ويليامزفيل بتمويل المشتريات الأولى للبدء بأعمالها بطريقة خلاقة، فقد طلبت اللجنة من الكناسين والحرس الأمني التنازل عن أجور شهر ونصف، واستخدمت الرسوم التي جمعت لشراء الأدوات، بالإضافة إلى بعض الرأسمال البسيط من الكوميون.

إن الرسوم المفروضة لقاء كنس الشوارع وجمع النفايات والخدمات الأمنية متقاربة بشكل عام، لكن الخدمات الأمنية هي الأكثر شعبية. ويشكو رؤساء اللجان من أن جباية الرسوم أصبحت مسألة أكثر صعوبة، بشكل يؤثر في استمرارية بعض الأنشطة، وبخاصة كنس الشوارع. ويعود هذا الميل الجديد نحو عدم الرغبة في الدفع إلى تصورات بأن الخدمات غير ملائمة أو أن هناك سوء إدارة، أو إلى تصورات أخرى غريبة، وهي أن الظروف قد تحسنت إلى درجة أن الأسر لم تعد تشعر أن هذه الخدمات ضرورية من أجل رفاهها.

٥ ـ الأنشطة التجارية للجان

يعتمد مجال الأنشطة التي تقوم بها لجان الأحياء على الممتلكات التي تم تحويلها إليها، بالإضافة إلى مميزات موقفها. وبسبب العائدات التي تحققها هذه المرافق التجارية،

فإنها تعتبر الممتلكات المفضلة لدى اللجان. فالدكاكين يتم تأجيرها، وهي تدر إيجاراً، بالإضافة إلى مبلغ يستوفى لمرة واحدة. وقد حازت لجنتان من لجان الأحياء عقوداً لإدارة الملعبين الرياضيين الواقعين ضمن دائرة سلطتهما. وهما مسؤولتان عن إدارة وصيانة المرفق من دون تلقي أي مبلغ لقاء ذلك من الكوميون. غير أنه يمكنهما تأجير الملاعب من أجل القيام بأنشطة معينة، وتشغيل الملاعب كمواقف ليلية للسيارات. إن واحداً من هذين الملعبين هو المجمع الرياضي لأدجامه.

٦ ـ لجان الأحياء وبناء وصيانة البنية التحتية

يوجد قدر عالٍ من الوعي بأن البنية التحتية الحضرية هي رأسمال قيّم للسكان ولجان الأحياء وأدجامه جميعاً. وهناك إجماع عام على ضرورة المحافظة عليها وتثبيتها على الرغم من تقليص التحويلات المركزية.

ويتراوح دور لجان الأحياء بين إصلاح الحفر وإصلاحات رئيسية تعقب حدوث أمطار شديدة تؤدي إلى جرف التربة نحو الطرق غير المعبدة. وتشتري لجان الأحياء عادة المواد اللازمة وتطالب الكوميون بدفع بدل استئجار الآليات، وبشكل خاص الجرافات والحفارات. وكثيراً ما تحصل انسدادات في أنابيب الصرف الصحي، وذلك بسبب الخطأ الشائع برمي النفايات في المصارف. هذا ويمكن للجان الأحياء أن تنظف الأقنية ذات المصارف المفتوحة، غير أن المجاري تحت الأرض تحتاج إلى معدات خاصة لا تملكها اللجان. وعلى الكوميونة أن تطلب هذه الخدمة من شركة المياه الخاصة، والتي تم التعاقد معها على إدارة نظام مجاري المياه.

٧ ـ مبادرات جديدة للجان الأحياء

شجع نجاح مفهوم لجان الأحياء رئيس بلدية أدجامه على إطلاق مبادرات أكثر طموحاً، لكل منها بنيتها الإدارية الخاصة بها، والتي يعود تكوينها إلى اللجنة. إن الهدف من المبادرة الصحية هو إيجاد مركز صحي في كل من الأحياء التسعة عشر، تقوم بإدارتها لجنة ذات بنية مستقلة. ويتكون مجلسها التنفيذي من رئيس منتخب وطبيب ومدير للمركز وممثل عن لجنة الحي وممثل عن رئيس البلدية.

لقد انتهى العمل بأول مركز صحي للجان، وتم تشغيله في نيسان/ ابريل عام ١٩٩٥. وقامت الكوميونة بدفع تكاليف تجديد مبنى قديم وثمن المعدات الطبية والإيجار وزودته بإمدادات تكفي لستة أشهر بكلفة بلغت نحو ٢٠,٠٠٠ دولار. وبعد فترة البداية، يتوقع أن يقوم المركز الصحي بتغطية نفقاته بنفسه، وهو يتلقى بدلاً لكشفية الطبيب وخدمات الطاقم الطبي العامل يساوي عُشر رسوم المستشفيات الحكومية، والتي كان قد بدأ تحصيلها تنفيذاً لقرار تقليص الإعانات الاجتماعية.

لا يوجد إلا عدد قليل جداً من العيادات الخاصة في أدجامه فيها أطباء، فمعظمها

يدار من قبل طواقم شبه طبية وتفتقر إلى المعدات الأساسية. وحتى في هذه العيادات تكون الرسوم التي أقرت في قرار تقليص الإعانات الاجتماعية لا قِبَلَ للسكان ذوي الدخل المنخفض بدفعها.

وبعد بضعة أشهر من بدء العمل، سيقوم مجلس لجان الأحياء بمراجعة هيكل الرسوم ونفقات التشغيل، وذلك للتأكد من الجدوى المالية للمشروع. وعلى المدى البعيد، تتوقع الكوميونة أن يقوم المركز الصحي بتدريب طواقمه شبه الطبية بنفسه.

تشكل الأدوية عقبة رئيسية نتيجة التأخير في الحصول عليها بالأسعار المخفضة التي توفرها وزارة الصحة العامة. فبعد انتظار دام حوالى الستة أشهر، قرر رئيس البلدية شراء الأدوية من السوق العادية بأسعار أعلى بكثير، وذلك لكي يشغّل المركز ويتجنب الإضرار بمصداقية لجان الأحياء. في ذلك الوقت، لم يكن لدى الكوميونة القدرة على تمويل المراكز الصحية في أحياء أخرى، إلا أن رئيس البلدية شرع بتطوير استراتيجيا صحية طويلة الأمد لأدجامه مستخدماً الموارد الخاصة بالمراكز التسعة عشر جميعاً، وذلك من أجل فتح مركز صحي.

إن المبادرة الجديدة الثانية عبارة عن برامج تضم مزيجاً من الحاضنات الصغيرة وتدريب الشبان، لتشجيعهم على البدء بمشاريعهم التجارية الخاصة بهم، وهو قطاع تغاضوا عنه خلال فترة الازدهار الاقتصادي وفضلوا القيام بأعمال كتابية وظيفية. في المرحلة الأولى، تم إرسال أربعين شاباً وشابة لمتابعة دورة تدريبية لمدة ثلاثة أشهر في المعهد العالي للدراسات التجارية. يعقب ذلك فتح دكان في سوق الحي يقوم المتدربون بتشغيله. وقد أتاح الدعم الذي تقدمه البلدية للجان الأحياء إيجاد شركات مستعدة لتزويد البضائع للدكان بالدين.

كما تم فتح أول محل وسلم إلى خريجين شابين. وسيتلقى الشبان والشابات مكافأة ثابتة من عائدات المبيع لمدة سنة واحدة، وبعد فترة ستة أشهر من البداية عليهم أن يقوموا بتغطية تكاليف التشغيل بأنفسهم بما في ذلك أجرة الدكان. كما سيتم إيداع أي ربح يجنى في حساب للتوفير، وسيستخدم لدفع الأموال التي قدمتها الكوميونة من أجل الانطلاق، ومن ثم تتم مراكمة المال من أجل رجال الأعمال الصغار لكي يبدأوا بأعمالهم الخاصة. ويظل الدكان التابع للجنة قائماً لكي يتولى إدارته الجيل التالي من الخريجين.

إن هذا البرنامج هو أول مبادرة قد تتطلب إعانة تفوق الرأسمال البسيط من الكميونة. ويعتبر رئيس البلدية ذلك استثماراً في الموارد البشرية، وهو أمر مهم لضمان مستقبل التنمية الاقتصادية في أدجامه.

رابعاً: استنتاجات وتوصيات

هذان المثلان للحالتين اللتين تم عرضهما في هذه الورقة يعرضان استراتيجيات أدت إلى إنجازات مرموقة في وضعين مختلفين اختلافاً حاداً، وموقعين جغرافيين مختلفين كلياً،

وفي ظل هيكليات مؤسساتية وتقاليد ثقافية مختلفة أيضاً.

يعود نجاح السياسة التنموية في تايوان بشكل رئيسي إلى:

١ ـ تبني استراتيجيات نابعة من مكامن القوة في التقاليد الاجتماعية والثقافية.

٢ ـ الاعتماد على المبادرة الفردية والالتزام بإيجاد مناخ مشجع للعمل الحر الخاص والمحافظة عليه، وفي الوقت نفسه ضمان شبكة أمان اجتماعي للمدقعين.

٣ ـ اتباع سياسات الرقابة ثم تكييفها مع البنية المتغيرة للاقتصاد العالمي.

٤ ـ تنفيذ برامج تعالج أبعاد الأهداف الاستراتيجية المختلفة من خلال التنسيق لإدارة الأراضي والسياسة المالية وتوفير القروض والخدمات المساندة لصغار رجال الأعمال.

٥ ـ تجنب السياسات الجزئية والإجراءات التي لا يمكن مواصلتها والمحكوم عليها بالفشل على المدى البعيد، والتي يمكن لها أن تسبب اختلالاً يؤثر سلباً في الأهداف الاقتصادية الكبرى.

وتمكنت أدجامه في وجه العقبات الضخمة من إطلاق عملية تنمية مستدامة ذات قاعدة مجتمعية وجعلها مؤسسية. ويعود نجاحها بشكل أساسي إلى:

١ ـ رعاية عملية تولية المواطنين والمحاسبة للسلطة المحلية من خلال بناء مؤسسات للتنمية ذات القاعدة المجتمعية.

٢ ـ الاستجابة لندرة الموارد الحكومية من خلال الاستثمار الرشيد واستخدام الوسائل المتاحة من أجل توسيع الخدمات الحضرية المقدمة إلى الفقراء بدلاً من تقليصها.

٣ ـ تبني استراتيجيات تؤدي إلى استمرارية اقتصادية على المدى البعيد، قائمة على إدارة مالية سليمة.

٤ ـ الإقرار بأن فاعلية الشراكة بين العام/الخاص تكمن في تحديد دور جديد للبلدية كعنصر مساعد وتمكيني.

٥ ـ ضمان الاستمرارية من خلال تزويد لجان الأحياء برأسمال بسيط للانطلاق بمبادرتها على أن يتم تنفيذ الأنشطة على أساس الإعالة الذاتية.

٦ ـ اجتذاب الكفاءة العالية لصغار رجال الأعمال المستقلين لإدارة الخدمات الحضرية في المناطق الأشد فقراً وتوفيرها.

يحتاج الفلسطينيون أولاً وقبل كل شيء إلى تكريس سيطرتهم الكاملة على موارد الأرض وممارسة السلطة من أجل تطبيق حقوق الملكية وسن أنظمة للتطوير. كما أنهم بحاجة إلى بناء قطاع مالي كفء يكون قادراً على تمويل المشاريع التنموية، بالإضافة إلى

توفير القروض لصغار رجال الأعمال. إنهم بحاجة إلى استراتيجيات خلاقة تقوم بإدماج الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للتنمية على الصعيدين الوطني والمجتمعي. يجب كذلك تنسيق واستخدام كل ما هو متاح من إمكانات عامة وخاصة من أجل بناء البنية التحتية وتوفير خدمات حضرية مع الحصول على التقانة.

إن الاعتماد على المساعدات التنموية لا يضمن الاستمرارية على المدى البعيد، لكن من الممكن تحقيق التنمية في فلسطين من خلال موارد مواطنيها وعملهم. وليس هناك من بديل من التمثيل والإخلاص والإبداع في الحكم. والافتقار إلى الموارد ينبغي ألا يشل السلطات المحلية، بحيث يؤدي الأمر إلى مزيد من الإفقار وإلى التدهور في البيئة الحضرية. وستكون فلسطين، مثل تايوان وأدجامه، بحاجة إلى تولية مواطنيها بتمكينهم من الوصول إلى الموارد التي يحتاجون إليها من أجل تحسين أوضاعهم الاقتصادية وتطوير مجتمعاتهم وإعادة بناء ما دمّر، وهو كثير في البلاد.

المراجع

Antoine, P., A. Dubresson et A. Manou-Savina. *Abidjan «Côté cours»; pour comprendre la question de l'habitat*. Paris: Karthala; ORSTOM, 1987.

Atelier d'urbanisme d'Abidjan. *Données, statistiques et résultats*. Abidjan: Direction et contrôle des grands travaux (DCGTX), Bureau central d'études techniques (BCET), 1984.

——. *L'Evolution des quartiers anciens d'Abidjan*. Abidjan: Direction et contrôle des grands travaux, Bureau central d'études techniques, 1984.

——. *Le Marché immobilier d'Abidjan*. Abidjan: Direction et contrôle des grands travaux, Bureau central d'études techniques, 1984.

——. *Relevés des cours dans les quartiers évolutifs et spontanés d'Abidjan*. Abidjan: Direction et contrôle des grands travaux, Bureau central d'études techniques, 1978. (Working Paper)

Chen, E.K.Y., Jack F. Williams and Joseph Wong (eds.). *Taiwan: Economy, Society and History*. Hong Kong: University of Hong Kong, Centre of Asian Studies, 1991.

Chin, Pei-Hsiung. *Housing and Economic Development in Taiwan*. Berkeley, CA: University of California Press, 1988. (IURD Working Paper; 483)

Chou, Tein-Chen. «The Experience of SME's Development in Taiwan: High Export Contribution and Export Intensity.» *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*: vol. 39, no. 12, 1992.

——. *Industrial Organization in the Process of Economic Development: The Case of Taiwan, 1950-1980*. Louvain-la-Neuve, Belgium: Université catholique de Louvain, Faculté de sciences, économiques, sociales et

politiques, 1985. (Nouv. sér.; no. 154)

Commune d'Adjamé, Ville d'Abidjan. *Projet Adjamé santé: Résumé synthétique des différents volets et estimations budgétaires globales du projet.* Abidjan: [s. n.], 1994.

Davis, D. R. and M. D. Ward. «The Entrepreneurial State: Evidence from Taiwan.» *Comparative Political Studies:* October 1990.

Galenson, Walter. *Labor and Economic Growth in Five Asian Countries: South Korea, Malaysia, Taiwan, Thailand, and the Philippines.* New York: Praeger, 1992.

Gold, Thomas B. *State and Society in the Taiwan Miracle.* New York: M. E. Sharpe, 1986.

Ho, Samuel P. S. *Small Scale Enterprises in Korea and Taiwan.* Washington, DC: World Bank, 1990. (World Bank Staff Working Paper; 384)

——. «Small Scale Industries in Two Rapidly Growing Less Developed Countries: Korea and Taiwan: A Study of Their Characteristics, Competitive Bases and Productivity.» *Study in Employment and Rural Development* (World Bank, Washington, DC): no. 53, December 1978.

Institute of Strategic and International Studies [ISIS]. *Lessons from Taiwan: Pathways to Follow and Pitfalls to Avoid.* Kuala Lumpur, Malaysia: ISIS, ©1986.

Kao, Yueh-shi Carol and Huei-Chu Liao. «The Development of Small and Medium-sized Enterprises in the Republic of China.» *Industry of Free China:* March 1994.

Long, Simon. *Taiwan to 1993: Politics Versus Prosperity.* London: Economist Intelligence Unit, [n. d.]. (Special Report; no. 1159)

Lotfi, Sherif. «Adjamé's CDQ: A Cost Effective Approach to Sustainable Community-Based Development.» (Field Report, September 1994).

Ranis, Gustav (ed.). *Taiwan: From Developing to Mature Economy.* Boulder, CO: Westview Press, 1992.

Research Triangle Institute and United States Agency for International Development. «Municipal Development Support Project.» in: *The Training Project.* [n. p.: n. pb.], 1994. (USAID/REDSO/WCA)

Séminaire sur les comités de développement de quartiers: Thème les CDQ: Un exemple développement communautaire. Côte d'Ivoire, Bingerville: [s. n.], 1993.

Vol. 1: *Dossier pour le séminaire.*

Vol. 2: *Synthèse: Rapport général.*

Serageldin, Mona. *Community-Based Development: Experiences across Cities*. Washington, DC: United States Agency for International Development, Center for Environment, Office of Environment and Urban Programs, 1994. (Working Paper)

——. *The Impact of Investments in Urban Infrastructure on Municipal Revenues and the Integration of Unformal Sector Activities: The Abidjan Experience*. Washington, DC: United States Agency for International Development, Office of Housing and Urban Programs, 1990. (Working Paper)

——. *Regularizing the Informal Land Development Process*. Washington, DC: United States Agency for International Development, Office of Housing and Urban Programs, 1990. (Working Paper)

——. *Use of Land and Infrastructure in the Self Improvement Strategies of Urban Lower Income Families*. Washington, DC: United States Agency for International Development, Office of Housing and Urban Programs, 1993. (Working Paper)

—— and François Vigier. *Designing for Urban Growth, Abidjan, Ivory Coast, Unit for Housing and Urbanization*. Cambridge, MA: Harvard University, Graduate School of Design, 1994.

Shieh, Gwo-shyong. *Boss Island: The Subcontracting Network and Micro-Entrepreneurship in Taiwan's Development*. New York: P. Lang, 1992. (American University Studies, Series XI: Anthropology and Sociology; vol. 60)

Wang. N. T. (ed.). *Taiwan in the Modern World*. London: M. E. Sharpe, 1992.

Yu, Tzong-shian. «The Relationship between the Government and the Private Sector in the Process of Economic Development in Taiwan.» *Industry of Free China:* no. 64, October 1985.

٨ ــ خيارات التطوير الحضري في فلسطين

شادية طوقان(*)

خلاصة

تسعى الورقة لتوضيح أن الوضع الخاص لفلسطين يستدعي تقييماً دقيقاً لجميع الخيارات المتوفرة في مجال التطوير الحضري. وتشمل هذه الخيارات مشاريع البناء والتطوير الجديدة، ومشاريع إعادة البناء، وتجديد الحارات السكنية القائمة وحمايتها، وكذلك إعادة إحياء المباني التاريخية واستخدامها من جديد. وتركز هذه الورقة على وصف الأوضاع السائدة في الضفة الغربية، وبالتحديد على مدينة نابلس التاريخية، غير أن تشابه المشاكل والاحتياجات القائمة في كل من الضفة الغربية والقطاع يجعل الحلول المقترحة في نهاية الورقة ملائمة لجميع المناطق الحضرية في الدولة الفلسطينية.

تشمل الورقة ثلاثة أقسام: يعرض القسم **الأول** منها دراسة للبيئة الحضرية والسياق التاريخي والجغرافي، وكذلك الاتجاهات الحضرية في فلسطين. كما يشرح بإيجاز حالة المساكن القائمة ومدى التدهور والدمار في المراكز الحضرية، بالإضافة إلى تحليل مشاكلها وإمكانية تجديدها وتحديثها.

ويستعرض القسم **الثاني** الاتجاهات الحالية المتعلقة بسياسة التجديد الحضري والتجربة الدولية في مشاركة القطاعين العام والخاص في تطبيق هذه السياسة. كما يشرح خصائص التصميم العمراني في المدن الفلسطينية والطابع المعماري واتجاهات التطوير الحضري مع استخدام مدينة نابلس كنموذج لهذه الدراسة. كما يقترح هذا القسم إمكانية أن تصبح نابلس نموذجاً لدمج سياسات التطوير المختلفة، وكذلك لطرح أسلوب المشاركة بين القطاع العام والخاص.

في القسم **الثالث** يتم عرض ملخص للأوضاع الحالية والخيارات المتوفرة، وكذلك

(*) مستشارة في التخطيط، انكلترا والقدس.

ضرورة وضع سياسة تجديد عمراني تعتمد على هيكل تنظيم اقتصادي واجتماعي وهياكل مؤسسية وقانونية. وفي النهاية تقدم اقتراحات لاستراتيجيا تحتوي تقييماً للاحتياجات والأولويات في المستوطنات الحضرية المحلية. ومن المفروض أن يكون هذا النهج قاعدة لخطة تطبيق شاملة تشترك فيها مؤسسات القطاع العام والخاص والقطاعات الشعبية، مما سيضمن نجاح مرحلتي التخطيط والتنفيذ.

مقدمة

تزايدت الضغوط على المسؤولين الفلسطينيين منذ الأيام الأولى لاستلامهم التدريجي للسلطة لتوفير سريع لخدمات البنية التحتية والإسكان وغيرها من الخدمات الاجتماعية التي افتقر إليها الشعب طوال سنوات الاحتلال. تعاني المدن الفلسطينية اليوم من مشاكل حضرية متعددة ومعقدة نتجت من الاحتلال العسكري والسياسة الإسرائيلية الإدارية القاسية والقيود والمعوقات التي وضعتها في طريق الشعب الفلسطيني، مما كبل قدراته لتحسين ظروف معيشته.

ويبدو أن أولويات التطوير اليوم في نظر الكثيرين تنحصر في توفير الإسكان وخدمات البنية التحتية. وعلى رغم صحة وواقعية هذه النظرة، إلا أنه من الضروري أن يتم تحديد الاتجاهات والسياسات التي يجب اتباعها لتحقيق هذه الأهداف، ولبدء مرحلة إعادة البناء المرتقبة.

وتحتم الأوضاع السياسية والقانونية والإدارية الشاذة، والتي عمت الأراضي الفلسطينية خلال الاحتلال، أن تراعي أية خطة تطوير مستقبلية النتائج السلبية لتركة هذا الاحتلال. كما يجب أن تضع بعين الاعتبار أن الأوضاع غير المستقرة والمشاكل المعلقة ستستمر خلال الفترة الانتقالية لعملية السلام، ولا سيما ما يتعلق بملكية الأراضي وتقسيمها والحدود والسيطرة على الموارد. لذلك يجب أن تبنى الخطط على المتغيرات المتوقعة إلى حين الوصول إلى حل سياسي نهائي.

أولاً: التطوير الحضري القائم

١ ـ السياق التاريخي والجغرافي

فرضت السلطات الإسرائيلية تغييرات جذرية على الهياكل التنظيمية والإدارية والقضائية التي كانت قائمة في معظم مناطق الضفة الغربية قبل عام ١٩٦٧.

وكانت الحكومة الأردنية قد حافظت في البداية على الهياكل التنظيمية والإدارية التي تم تشكيلها في فلسطين أثناء الانتداب البريطاني، وذلك بعد توحيد الضفتين في عام ١٩٥٠، إلا أنها قامت في عام ١٩٥٧ بتشكيل نظام هيكلي إداري ثلاثي يتكون من لواء وقضاء وناحية.

وقد شملت الألوية الرئيسية، والتي تحولت بعد ذلك إلى محافظات، كلاً من نابلس والقدس والخليل. وتتكون محافظة نابلس من قضاء نابلس (مقسماً إلى ناحيتين)، وكذلك قضاءي جنين وطولكرم واللذين كان لكل منهما ناحيته الخاصة[1].

ألغت السلطات الإسرائيلية هذه الهياكل الأردنية بعد الاحتلال، وقسمت الضفة الغربية إلى سبعة أقضية، ففقدت بذلك كل من نابلس والخليل مركزهما المرموق. والأهم من ذلك ضمت السلطات الإسرائيلية بشكل غير قانوني مدينة القدس ونقلت المناطق التي كانت تابعة لاختصاص القدس إلى قضاءي بيت لحم ورام الله[2].

وتم تطوير نظام إداري مزدوج في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وذلك بعد إنشاء المجالس الاقليمية الإسرائيلية (الأمر العسكري رقم ٨٤٨ لسنة ١٩٧٩). وتم تقسيم الضفة الغربية بحسب النظام الجديد إلى أقضية عربية تحت حكم عسكري إسرائيلي ومجالس إقليمية يهودية[3].

وشملت الأقضية العربية كلاً من نابلس وجنين وطولكرم ورام الله وبيت لحم والخليل. أما مناطق الاختصاص اليهودية، فقد تم إنشاؤها على أراض عربية قامت إسرائيل بالسيطرة عليها بوسائل مختلفة[4]. واستخدمت في ما بعد لبناء المستوطنات اليهودية.

اتضح هذا التقسيم الإثني في تكوين أجهزة قضائية وإدارية واقتصادية منفصلة للشعبين[5]. مع ذلك استمر الفلسطينيون بالإشارة إلى نابلس والخليل والمناطق التابعة لهما سابقاً كمحافظات على رغم التغييرات الإدارية الجذرية التي فرضتها السلطات الإسرائيلية.

ومن الصعوبة بمكان تحديد أنماط التطوير الحضري في الأراضي الفلسطينية المحتلة، إذ لا يمكن التفريق بين تجمعات سكانية حضرية أو شبه حضرية أو ريفية، وذلك لعدم توفر احصاءات يمكن الاعتماد عليها. ومن الجدير بالذكر أن السلطات الإسرائيلية لم تقم بتشكيل أية بلدية جديدة طوال الاحتلال، مع أن عدد السكان في بعض القرى تجاوز العدد في بعض المدن الفلسطينية[6].

---

(١) Meron Benvenisti and Shlomo Khayat, *The West Bank and Gaza Atlas* (Jerusalem: Published for the West Bank Data Base Project by the Jerusalem Post, 1988).

(٢) المصدر نفسه.

(٣) المصدر نفسه.

(٤) Shadia Touqan, «Urban Development under Prolonged Military Occupation,» (Unpublished Ph. D. Dissertation, London, University of London, 1995).

(٥) المصدر نفسه، و Benvenisti and Khayat, Ibid.

(٦) Benvenisti and Khayat, Ibid.

يعزى تحرك السكان الكثيف في العديد من الدول النامية وانتقالهم من الريف إلى المدن الرئيسية إلى الرغبة في تحسين فرص العمل والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للأفراد، إلا أن التحرك السكاني المحدود في فلسطين جاء نتيجة للنمو الطبيعي للمدن والتحول التدريجي للبلدات الصغيرة والقرى إلى مراكز شبه حضرية، وذلك بسبب الأوضاع السياسية الخاصة في البلاد.

ولم يصحب هذا الاتجاه تدخل من سلطة مركزية أو محلية، لذلك نجد الكثير من القرى والبلدات الصغيرة لا زالت تحافظ على خصائص الحياة التقليدية، على الرغم من قيامها بوظائف حضرية. وقد نتج من غياب الدعم من سلطة مركزية أن عانت هذه المجتمعات نقصاً حاداً في الخدمات الأساسية، مما يعيقها عن أداء وظائفها الجديدة.

وحددت مصادر فلسطينية اتجاهات التطوير الحضري بتقسيم التجمعات السكانية الفلسطينية إلى أربعة أصناف هي:

أ ـ التجمعات السكانية الحضرية: وهذه لها دور حضري واضح، مع مراكز تؤدي وظائف إدارية وتجارية واجتماعية. ومن هذه المراكز القدس ونابلس والخليل. أما البلدات الحضرية التي تقع تحت هذا التصنيف فهي جنين وطولكرم وقلقيلية ورام الله والبيرة وبيت لحم وأريحا.

ب ـ التجمعات السكانية شبه الحضرية: وتشمل هذه المجموعة عدداً من البلدات الريفية والقرى التي اكتسبت خصائص حضرية بسبب موقعها وازدياد عدد سكانها والتغيير في نشاطاتها الاقتصادية ووظائفها.

ج ـ التجمعات السكانية الريفية: وتتكون هذه المجموعة من الجماعات النشطة في حقل الزراعة، والتي لا تقوم بوظائف إدارية أو تجارية أو خدمية مهمة.

د ـ مخيمات اللاجئين: وسكان هذه المخيمات هم الفلسطينيون الذين فقدوا بيوتهم وأراضيهم وممتلكاتهم في فلسطين ١٩٤٨ بعد قيام دولة إسرائيل. وتقع معظم هذه المخيمات داخل مراكز حضرية أو بالقرب منها. وعلى الرغم من أن سكان المخيمات يعتبرون جزءاً من أهالي الحضر، إلا أن وضع المخيمات النهائي لن يتحدد إلا بعد الوصول إلى حل سياسي نهائي[(٧)].

وقدرت مصادر فلسطينية في عام ١٩٩٠ أن نحو ٤٣ بالمئة من السكان يعيشون في

---

(٧) **Centre for Engineering and Planning [CEP], *Master Planning the State of Palestine: Suggested Guidelines for Comprehensive Development*, Palestine Studies Project Report (Ramallah: [CEP], 1992).**

مراكز حضرية، و٥ بالمئة في مراكز شبه حضرية، و٣٥ بالمئة في مراكز ريفية، و١٧ بالمئة في مخيمات اللاجئين[٨]. ويعيش في قضاء نابلس ٣٢ بالمئة من السكان في مراكز حضرية أو شبه حضرية، و٥٩ بالمئة في مناطق ريفية، و٩ بالمئة في المخيمات[٩].

وقد نتج من سياسة مصادرة الأراضي الواسعة النطاق والاستيطان اليهودي تقلص في الأراضي المتاحة للتطوير الريفي. ومما زاد الوضع سوءاً أن السلطات الإسرائيلية قامت بإلغاء المجالس اللوائية والقروية التي كانت موجودة قبل عام ١٩٦٧، فأصبح بناء أي مشروع في المناطق خارج حدود البلديات مرهوناً بالحصول على الموافقة من مجلس التخطيط الأعلى والواقع تحت سيطرة السلطة الإسرائيلية.

وبالتالي تعطلت طلبات الترخيص بالبناء المقدمة من الفلسطينيين. كذلك لم يسمح للبلديات الفلسطينية بتوسيع حدودها على رغم النمو السكاني والحاجة إلى التطوير، مما فاقم من حالة الاكتظاظ والتدهور في البلدات.

٢ ـ إمكانية تحسين السكن

يوجد في المدن الفلسطينية ثلاثة ميادين قابلة للتحسين والتجديد، وهي: الأحياء القائمة، والمراكز التاريخية، ومخيمات اللاجئين.

أ ـ الأحياء القائمة

وتشمل الأحياء المتدهورة ومناطق الفقراء والمناطق السكنية التي تعاني الإهمال ونقص الصيانة والاستثمار ومشاكل الانحلال الحضري العامة.

وعلى الرغم من الازدياد الملحوظ في الاستثمار في الإنشاءات، ولا سيما البيوت منذ التقدم في عملية السلام، إلا أن معظم نشاطات البناء في فلسطين كانت بعد عام ١٩٦٧ تتم بشكل عشوائي ومتفرق ومن دون تخطيط أو تقيد بأنظمة البناء ومبادئ السلامة والصحة العامة[١٠].

وقد قام مستثمرون من القطاع الخاص، وغالباً بشكل فردي، بإقامة المساكن. وعلى رغم التخطيط للعديد من مشاريع الإسكان التعاونية، إلا أنه لم يتم تنفيذ سوى القليل منها، وقد كانت هذه المشاريع تهدف إلى إسكان ذوي الدخل المتوسط والمهنيين. ولم يتم التخطيط خلال الاحتلال لأية مشاريع سكنية لذوي الدخل المحدود[١١]. وقد تركز

---

(٨) المصدر نفسه.

(٩) المصدر نفسه.

(١٠) Touqan, «Urban Development under Prolonged Military Occupation».

(١١) Jordanian-Palestinian Joint Committee, *Report on Housing Cooperatives in the Occupied Territories* (Amman: The Committee, 1988).

الاستثمار الخاص في بناء المساكن في ضواحي مناطق الطبقات المتوسطة العليا، وفي بعض الأراضي الخالية، التي تقع في ضواحي مناطق الطبقات الوسطى الدنيا، وشملت هذه إضافة طوابق أو توسيعات لمبانٍ قائمة، مما أدى إلى تدهور الأحياء على مدى السنين، وكذلك إلى نقص الخدمات وسوء الأوضاع البيئية.

وتتميز هذه المناطق باكتظاظ السكان وقلة الأراضي المتوفرة لبناء مشاريع جديدة. وتحتاج مبانيها إلى الصيانة لتحديث شكلها الخارجي وتحسين خدماتها وتجميل المناطق المحيطة بها.

ب ـ المراكز التاريخية

وهذه مراكز تاريخية وأحياء قديمة في المدن الرئيسية مثل نابلس والقدس والخليل، وتفتقر بشكل عام إلى أعمال الصيانة والاستثمار، ونجد فيها الكثير من المباني المهجورة وشبه الفارغة. وتشمل هذه المراكز كذلك قرى تاريخية كاملة، مثل بيت وزن قرب نابلس، وغيرها التي هجرت منذ سنوات.

وتوفر مثل هذه المراكز فرصة سانحة لتوفير مساكن رخيصة، على الرغم من تدهور حالة مبانيها وخدماتها واكتظاظها وافتقارها إلى الصيانة، إلا أنها تتمتع على رغم ذلك بنشاطات حرفية واقتصادية وتجارية وصناعات خفيفة تهم سكانها وزوارها. وتتناسق أشكال المباني في هذه المناطق مع أسلوب حياة سكانها. وتعكس العلاقة بين المنزل والشارع والحي الصلة بين التوزيع الفراغي للمكان والحياة الاجتماعية، كما يعكس التنوع في استعمالات الأراضي والأحياز الحضرية وما فيها من حرف ووظائف، أسلوب الحياة التي يعيشها السكان منذ قرون طويلة.

إن المباني التاريخية في البلدات الفلسطينية توفر إمكانية طيبة للسكن، فمنها القصور القديمة والمصانع والورش، ومعظمها مهجور أو فارغ بشكل كامل أو جزئي، للأسباب المختلفة الآتية:

(١) **أسباب سياسية**: الصدامات العسكرية والقيود المفروضة على الحركة وعدم وضوح المستقبل وغياب الدعم من السلطات المحلية أو المركزية.

(٢) **أسباب قانونية**: قانون أملاك الغائبين والرقابة على الإيجار والقيود المفروضة على البناء خلال فترة الاحتلال.

(٣) **أسباب مالية**: نقص الاستثمار وعدم توفر المؤسسات المالية والبنوك وانعدام الدعم من الحكومة والافتقار إلى الحوافز والتسهيلات.

وحيث إن معظم هذه المشاكل جاء نتيجة الاحتلال وأخذ بعضها بالتحسن منذ عام ١٩٩٣، فإنه من المتوقع أن تصبح هذه المباني الخالية والمهجورة هدفاً للتجديد والترميم وإعادة استعمالها لأغراض سكنية حالما تحل مشاكلها القانونية.

ج ـ مخيمات اللاجئين

يقع الكثير من هذه المخيمات بالقرب من المدن الرئيسية. وقد أصبح بعضها مثل مخيم عسكر وبلاطة في نابلس بمرور الزمن جزءاً من المدينة نتيجة التمدد والتوسع الحضري. ومعظم هذه المخيمات قد أنشئ بعد حرب ١٩٤٨، وهي تعاني اكتظاظ السكان ونقص الخدمات وغيرها من المشاكل العمرانية المختلفة. وعلى الرغم من أن بعضها قد هجره السكان بعد عام ١٩٦٧، مثل المخيمات القريبة من أريحا، إلا أن معظمها يعاني ازدياداً في الكثافة السكانية واكتظاظ المساكن. كما أنها تعاني نقصاً في الخدمات العامة وتدهوراً في الأوضاع البيئية بشكل عام، وبخاصة في قطاع غزة.

وفي الأماكن التي تداخلت فيها هذه المخيمات مع المدن المجاورة، نجد هذه المساكن أيضاً تعاني سوء نوعية الخدمات ورداءة نوعية البناء وتدهور الظروف البيئية.

ونجد في معظم هذه المخيمات نسيجاً اجتماعياً متماسكاً بين السكان، حيث إن بعضهم يشكل الجيل الثالث أو الرابع من اللاجئين الأصليين. لذلك يجب الحفاظ على هذه الخصائص الاجتماعية التي كانت نتيجة الحل السياسي. وعلى الرغم من الحاجة الماسة إلى مشاريع التطوير والتحسين للمباني والخدمات، إلا أن مشاريع التطوير الضخمة ستخلق المزيد من المشاكل بدلاً من حلها. ومن المفضل هنا أن تعتمد خطة التطوير للمخيمات على وضع خطط عمل قصيرة المدى مبنية على تحديد أولويات التطوير. ويجب أن تشمل هذه الخطط تحسين المباني القائمة وتجديدها، وتمديد شبكات الخدمة وتطويرها، وتحسين المناطق المحيطة مع توفير فراغات للنشاطات الاجتماعية والتجارية والترفيهية، ومواقع للإسكان الجديد.

ثانياً: التحدي أمام التجديد الحضري في فلسطين

يزيد غياب المؤسسات الحديثة من تفاقم المشاكل الحضرية في فلسطين. لقد قامت السلطات الإسرائيلية بإضعاف المؤسسات العامة والخاصة التي كانت قائمة قبل الاحتلال وتهميشها، وحرمتها من المصادر الإنسانية والفنية والمالية. لذلك أصبح من الصعوبة على هيئة منفردة أن تتحمل أعباء التطوير العمراني وحل مشاكله.

وعلى الرغم من أن الكثير من المشاكل العمرانية القائمة في فلسطين مماثلة لغيرها في العديد من الدول النامية ـ بما في ذلك الحاجة إلى بناء المؤسسات وسياسة استعمالات الأراضي وغيرها ـ إلا أن الوضع في فلسطين أكثر خطورة، وذلك بسبب الغياب التام لأي خطط تنموية ومؤسسات تطوير أهلية خلال سنوات الاحتلال.

١ ـ خيارات التنمية

يوجد لدى شعب فلسطين اليوم خيارات متعددة في حقل التنمية. كما أن هناك ثروة من التجربة الدولية في الدول الصناعية والنامية على السواء، والتي يمكن الاستفادة

منها عند انتخاب الخيار الأفضل الذي يناسب حاجاتنا. ولن يجد الفلسطينيون حلاً صحيحاً واحداً لمأزقهم الحضري، لذلك لا بد من التحيز لانتخاب الخيار الأصلح.

ويشمل ذلك مشاريع التطوير والتجديد وإعادة البناء التي يجب أن يتم تخطيطها وتمويلها وتنفيذها في وقت واحد.

وثمة مؤشرات إلى أن معظم الاستثمارات الصغيرة والكبيرة في فلسطين أصبحت تتجه نحو التطوير الجديد ومشاريع البناء الجديدة. كما أن هناك تخوفاً من أن يتم تحويل المساعدات المالية من الدول المانحة لإقامة مشاريع ضخمة جديدة.

وفي الوقت الذي يحتاج فيه الفلسطينيون إلى الكثير من المشاريع الجديدة، كالمدارس والمستشفيات والمصانع، ثمة تخوف من أن تترك جانباً المناطق السكنية الحالية والأعمال الصغيرة والمشاريع التجارية. . إن هذا سيؤدي إلى مزيد من التدهور في المباني والخدمات والظروف البيئية، مما يفاقم المشاكل ويزيد الهوة بين قطاعات المجتمع المختلفة.

ولقد حققت مشاريع التجديد والترميم نجاحاً في معظم المدن القديمة، بحيث تبقى في موقع منافسة اقتصادية قوية إذا ما تحسنت أحوالها البيئية والاجتماعية. وينطبق هذا على الأحياء المتدهورة ومخيمات اللاجئين.

وتشمل العناصر الأساسية لتجديد الأحياء تحسين القشرة الخارجية والنسيج الحضري فيها، وتحسين الفراغات الداخلية والخدمات والأحوال البيئية والمادية للمناطق المجاورة.

وتعتبر المشاكل الخاصة بتوفر المساكن ونوعيتها مؤشراً عن وضع عمراني متدهور شامل في بعض مناطق المدن. وهذه المشاكل جزء من الحرمان الواسع فيها. لذلك يتوجب أن تساهم في حلها جهات متعددة من الهيئات المعنية بالبناء والتطوير. كما يجب أن تكون مبادرات الإسكان متصلة بالإحياء الاجتماعي في ميادين أخرى، بما فيها توفير فرص العمل والتدريب وتقديم الخدمات الاجتماعية والفنية وتحسين البنية التحتية والأحوال البيئية. وسيعزز مثل هذا النهج من ثقة السكان ويشجع على التكامل الاجتماعي الأفضل بين فئات المجتمع المختلفة.

وحيث إن الأحياء التي تفتقر إلى خطة تجديد شاملة غالباً ما تعاني قلة النشاطات الاقتصادية، فإن هناك حاجة إلى وضع برنامج ملائم يشمل الدعم المالي. كما يجب تشجيع السكان على القيام ببعض التحسينات بأنفسهم عن طريق المنح والقروض التي توفرها الحكومة لمشاريع التجديد والترميم.

أ ـ نهج المشاركة

ظهر اتجاه جديد نحو هذا النهج في التنمية منذ الثمانينيات، وبخاصة في أوروبا والولايات المتحدة، على عكس ما كان سائداً في الخمسينيات والسبعينيات من وجود هيئة

منفردة واحدة تقدم الحلول للمشاكل الحضرية. وتعمل الهيئات المتعددة من القطاع العام والخاص مع القطاعات الشعبية على تمويل مشاريع التطوير العمراني المختلفة وتصميمها وتنفيذها. وقد أثبتت التجارب في هذا المجال في أوروبا وأمريكا أن مثل هذا الاتجاه يؤدي إلى استغلال جميع المصادر والموارد المتوفرة لدى جميع القطاعات القادرة على معالجة المشاكل العمرانية والاجتماعية والاقتصادية، وذلك بجذب الاستثمارات الخاصة والأفكار البناءة من الجميع.

لذلك تقوم هذه الدول بتشجيع الهيئات العامة والخاصة المختلفة والمنظمات الشعبية لتحديد المناطق المحرومة في الأحياء الحضرية المناسبة لمشاريع التجديد والتطوير. ويتم ذلك بالتدخل المباشر في شؤون التخطيط المالي والقانوني لتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في هذه المناطق.

وتشير النتائج إلى أن نجاح هذه المشاريع يعتمد على دعم من الحكومة المركزية في وضع سياسات الإسكان والتعمير المناسبة وتطوير الخدمات وتقوية مؤسسات الحكم المحلي وإشراك المنظمات غير الحكومية في صناعة القرار. وتتوخى الحكومات في سياستها التطويرية توفير الأرض وتحديد الملكية وتسهيل الحصول على قروض وغيرها من الآليات التي تسيطر عليها الحكومة.

ويرى كارلي أن نهج المشاركة له ميزات عديدة للأسباب التالية:

- استطاعة الهيئات المتعددة والمختلفة بالتنسيق والتعاون أن تتفهم نوعية الاحتياجات، وأن تحدد الأولويات بشكل شامل ومتكامل، وبنظرة أكثر دقة وموضوعية مناسبة لجميع متطلبات السكان. ويساعد هذا على إنشاء قاعدة سليمة لسياسة واقعية تكون فرص تطبيقها ناجحة.

- يشجع هذا النهج الهيئات المختلفة على تطوير أفكارها التنظيمية، بحيث تصبح أهدافها مكرسة لأمور محددة.

- يوفر نهج المشاركة دوراً فعالاً للقطاعات الشعبية، والتي لا يمكن الحصول عليه لو اقتصر العمل على هيئة واحدة.

- تشكل المشاركة تحالفاً واسعاً بين القطاع العام والخاص والمنظمات غير الحكومية والتطوعية. ويساعد مثل هذا التحالف مختلف الشركاء على إحراز ثقة أكبر ونوال احترام أعمق، كما يوفر المزيد من الموارد أكثر مما توفره هيئة واحدة تعمل بمفردها(١٢).

---

(١٢) M. Carley, *Housing and Neighbourhood Renewal* (London: Policy Studies Institute, 1990).

ب ـ التجربة البريطانية في المشاركة

يوجد في بريطانيا ثلاثة أنواع من المشاركة، وهي:

(١) المشاركة للتجديد الحضري

تشمل هذه القطاع العام (الحكومة المركزية والمجالس المحلية) والقطاع الخاص، وتستخدم أموالاً مصدرها: منحة التطوير الحضري، ومنحة التجديد الحضري، ومنحة الأراضي المهملة، ومنحة المدنية. وينحصر عمل هذه المشاركات في المناطق الصناعية المهملة ولا تشمل مشاريع الإسكان.

(٢) مشاركات الإسكان

تشمل الحكومة المحلية والمجالس البلدية وجمعيات الإسكان والبناء، وكذلك البنائين الأفراد. ومن نماذج المشاريع المنفذة بواسطة هذه المشاركات أن توفر الحكومة المحلية الأرض أو عمارة فارغة بشرط ترشيح مستأجرين أو مشترين للمساكن الجديدة. وتقوم جمعيات الإسكان بتنظيم المشاريع وإدارتها بما في ذلك توفير الانسجام عند اختيار السكان، وكذلك توفير المنح من الجمعيات المعنية والاستثمار من القطاع الخاص.

وتوفر جمعيات البناء رأسمال التشغيل، وربما الرهون أيضاً. إن غالبية المشاريع كانت لبناء مساكن معروضة للبيع فوراً أو على أساس الشيوع (أي الملكية المشتركة)، غير أن هناك عدداً متزايداً من المشاريع القائمة على أساس أنواع أخرى مبدعة في الإجارة والملكية.

(٣) المشاركات المختلطة

وقد تطور حديثاً نوع جديد من المشاركات يعتمد على الجمع بين النوعين السابقين. تهدف هذه المشاركات إلى التغلب على مشاكل الأحياء ذات الأعداد الكبيرة من السكان. وعادة ما تقوم المجالس المحلية أو جمعيات الإسكان بدور الجهة القائدة للمشروع بالمشاركة مع الهيئات الأخرى المختلفة، بما فيها جمعيات الإسكان والبناء والمقاولين والمنظمات التطوعية وممثلي السكان والحكومة أيضاً.

وتتركز هذه في الأحياء الواقعة في مراكز المدن وأطرافها، وتشمل مشاريعها تجديد المساكن وتنويع الملكية وتوفير فرص العمل والتدريب وتحسين الخدمات الاجتماعية والفنية والبنية التحتية والأحوال البيئية[١٣].

٢ ـ إرشادات لتقييم الخيارات

وخلاصة القول أن على أية خطة تطوير مستقبلية في فلسطين أن تشمل دراسة الخيارات المتنوعة المطروحة للتمكن من مواجهة المشاكل الحالية المتعددة والمعقدة. ومن

---

(١٣) المصدر نفسه.

الإرشادات الرئيسية التي ينبغي أخذها بالاعتبار ما يلي:

- ضرورة أن تقوم الحكومة المركزية بوضع وتنفيذ سياسة لتجديد الأحياء السكنية القائمة. وتشمل هذه السياسة تشجيع النشاطات المحلية ومشاركة المنظمات التطوعية وفئات السكان المختلفة. وتعمل المجالس المحلية كقنوات لجذب الأطراف والهيئات للعمل سوية، وكذلك لتوجيه سياسة الحكومة التنفيذية.

- اعتبار مشاريع التجديد الحضري كجزء من سياسة الإسكان الشاملة وخطط التنمية. وتشمل هذه المشاريع أيضاً تطوير الأحوال البيئية في المناطق المحددة للتجديد.

- تشجيع القطاع الخاص (الرسمي وغير الرسمي) للقيام بدور فعال في عملية التجديد والتطوير.

الاعتراف بالدور الأساسي للبنوك والمؤسسات المالية، بما فيها جمعيات البناء وشركات التنمية الخاصة، كمشاركين مهمين في عملية التطوير، والاستفادة منها كمصادر رئيسية للتمويل والخبرة.

٣ ـ نابلس: دراسة حالة

تغطي منطقة نابلس مساحة تقدر بأكثر من ٢٥٠٠ كم٢ بحسب المصادر الفلسطينية. وقد بلغ عدد السكان فيها في عام ١٩٩٠ نحو ٦٦٩,٠٠٠ نسمة. وتشمل المنطقة مدينة نابلس (المركز) والمراكز الثانوية، مثل طولكرم وجنين وقلقيلية وطوباس. ويقيم السكان في ٢٦٨ تجمعاً حضرياً وشبه حضري وريفي وسبعة مخيمات للاجئين[(١٤)].

أ ـ التصميم الحضري والخصائص المادية واتجاهات التطوير

هنالك مناطق عديدة في نابلس بجانب البلدة القديمة بحاجة إلى التجديد والتأهيل إذا أريد استخدامها كما ينبغي. وتشمل هذه المناطق بعض الأحياء السكنية في جبلي جرزيم وعيبال والمنطقة الواقعة شرقي مركز المدينة ومخيمات اللاجئين (على رغم التحفظات السياسية). وقد تزايد عدد السكان في هذه المخيمات على مر السنين وتعددت النشاطات فيها.

وتوفر البلدة القديمة في نابلس مزيجاً من المرافق التجارية والإسكانية والثقافية والترفيهية، وهي بذلك لا تختلف عن غيرها من المدن القديمة في الشرق الأوسط. وقد بقي النسيج العمراني والطابع الجمالي في البلدة القديمة كما هو على مدى العصور، وعلى المصمم والمخطط لمستقبل البلدة القديمة أن يضع طرازها المعماري بعين الاعتبار، وأن

(١٤) CEP, *Master Planning the State of Palestine: Suggested Guidelines for Comprehensive Development.*

ينظر إلى موقعها من خلال المنطقة المحيطة بها. إن البلدة القديمة من ناحية الشكل متجانسة ومنسجمة مع المحيط المجاور إبان نموها بشكل عضوي باتجاه الشمال خارج حدود بواباتها القديمة.

وقد بدأ التطور الحديث لمدينة نابلس في نهاية الأربعينيات وبداية الخمسينيات، وكان تطوراً تدريجياً بطيئاً تم بشكل متناسب مع الطرز القائمة. لذلك فإن المباني الواقعة في شارعي فلسطين وغرناطة إلى الغرب، وكذلك في الشارع التجاري وشارع حطين إلى الشرق، بسيطة وأنيقة وصغيرة، بحيث تعكس الطراز الشامل للمباني التاريخية في داخل البلدة القديمة مع تبسيط في التفاصيل الزخرفية.

هذا وقد وفرت المباني الحديثة في هذه المنطقة استعمالات مشابهة لتلك الموجودة في البلدة القديمة، فهناك المحلات التجارية والمكاتب في الطوابق الأرضية والشقق السكنية في الطوابق العليا. وقد أدى تشابه النشاطات الاقتصادية والاجتماعية في جزءي المدينة إلى سهولة في الحركة والتنقل بينهما. لذلك نجد أن النشاطات التجارية والثقافية في البلدة القديمة تتكامل مع مثيلتها خارج البوابات على الرغم من المشاكل السياسية. ويقوم الدوار الرئيس لمركز المدينة بدور مفصلة تصل ما بين البلدة القديمة وبقية أجزاء المدينة في جميع المجالات. إن أهالي نابلس وغيرهم من الفلسطينيين يؤمون الدوار لقضاء حاجياتهم في الجزءين الحديث والقديم منها.

وعلى رغم أن البلدة القديمة لا زالت تحمل ندوب سنوات الاحتلال القاسية والصدامات العسكرية، فإن نسيجها الحضري بقي كما هو، وبقيت روحها حية وعروقها نابضة بالحياة. وقد حافظت نابلس على سحرها وشخصيتها المميزة على مدى القرون على رغم الحروب المتعاقبة والزلازل وسنوات الاحتلال العثماني، وأخيراً الاحتلال العسكري الإسرائيلي الطويل.

وعلى رغم المشاكل الحضرية المتعددة في المخيمات، فإن سكانها نجحوا بتكوين هيكل اجتماعي متماسك على مدى السنين. ونجد في بعض المخيمات مثل عسكر وبلاطة أسواقاً تجارية يزورها السكان دوماً. إن على أي خطة تطوير أو إسكان أن تأخذ بعين الاعتبار أن سكان هذه المخيمات أصبحوا جزءاً لا يتجزأ من سكان الأحياء السكنية المجاورة.

ب ـ نموذج التكامل

تعتبر نابلس إحدى المراكز العمرانية الكبرى في فلسطين، وتتمتع بمزيج من المباني والمناطق الأثرية والحديثة. واجتذبت نشاطاتها الثقافية والتعليمية والتجارية الزوار من جميع أنحاء فلسطين على مدى القرون. كذلك جرى الاندماج بين سكان المخيمات والمناطق المجاورة. لذلك فإن من الممكن أن تصبح نابلس نموذجاً لسياسة تطوير حضرية تعتمد على التكامل بين المشاريع الجديدة ومشاريع إعادة البناء والتجديد والحماية.

يجب أن تطمح مثل هذه السياسة إلى تلبية احتياجات النمو والتغيير لتلاقي متطلبات السكان وطموحاتهم، وأن تدرك أن المباني مهما كانت قديمة فإنها بنيت لتوفر أمكنة لاستعمالات مفيدة على مدى العصور، وأن هذه المباني قد تم إنشاؤها لخدمة مستعمليها ومالكيها، ولذلك يجب أن تستمر كجزء متكامل من مركز المدينة ومنطقة العمل في نابلس. وبوجود التقانة والشبكات الالكترونية والحاسوب يمكن للمدينة القديمة أن توفر مكاناً للاستخدامات العصرية.

ويجب أن تسعى الخطة التطويرية إلى دمج البلدة القديمة ببقية أجزاء المدينة بشكل طبيعي وتفادي عزلها. لذلك فمن المحبذ أن يتم اعتبار المنطقة الملاصقة لها كجزء من المناطق الخاضعة لقوانين تنظيم خاصة ومن ضمنها قواعد التصميم العمراني والارتفاعات والفتحات والشكل الخارجي لضمان التناسق والانسجام مع المحيط. وستضمن مثل هذه السياسة أن تبقى هذه المنطقة جمالياً صلةً بين البلدة القديمة والمدينة العصرية، فتصبح مقدمة وعنواناً لهذا المركز التاريخي.

ومن الضرورة أن تحمي الخطة التطويرية الهيكل الاجتماعي للأحياء القائمة، بما فيها مخيمات اللاجئين، وذلك بتفادي المشاريع التطويرية الضخمة، وبالتركيز على التجديد والتحسين الذاتي والتأهيل وتحسين الظروف البيئية. وينبغي كذلك تشجيع السكان في هذه المناطق على المشاركة في هذه المشاريع بتوفير الإعانات والمنح والقروض الميسرة.

أخيراً، ينبغي لهذه السياسة أن تضمن ألا يؤدي التخطيط للتطوير الجديد وتمويله إلى حرمان المناطق الحالية من فرصة تحسين مساكنها القائمة وتحديثها. أما المشاريع الجديدة التي تبنى بالقرب من المراكز الموجودة لإشغال الفراغات فيها أو لإعادة تطويرها، فينبغي أن تخطط وتصمم بانسجام مع المحيط من حيث الطراز والاستخدام، وأن توفر الخدمات التي تدعو إليها الحاجة كثيراً.

ثالثاً: ملخص وتوصيات

١ ـ ملخص

أ ـ أين نحن اليوم؟

يمكن الافتراض في ضوء الوضع الحالي لمفاوضات السلام أن المنطقة الجغرافية للمدن الفلسطينية ستبقى ثابتة في الوقت الحاضر، وهذا ما يجب أن تأخذه أية خطة تنموية بعين الاعتبار. ومما يضاعف من حجم هذه المشكلة أن هناك نقصاً حاداً في مساحات الأراضي المتوفرة للبناء في معظم المدن، إذ إن حدود البلديات بقيت مجمدة طوال سنوات الاحتلال. ونشأ هذا الوضع كذلك بسبب مصادرة الأراضي والقيود التي وضعتها السلطات الإسرائيلية على البناء خارج حدود البلديات.

كما أن معظم الأراضي الفارغة يملكها الأفراد وبعضها يصعب تطويره لأسباب تتعلق بالملكية والتسجيل، ولأسباب تتعلق بالصعوبات الطوبوغرافية كما هو الحال في نابلس.

ومن المتوقع أن يزيد عدد السكان بشكل ملحوظ بعودة الفلسطينيين من الشتات إلى الوطن، مما سيضاعف مشكلة الازدحام في المدن. ثم هناك التسارع الملحوظ في الاستثمار الخاص في قطاع الأراضي والعقارات، ويتوقع أن يستمر إلى أن تسن القوانين والنظم للبناء.

ونتيجة لهذا الوضع، فإن المشاريع الجديدة ستحل محل مبانٍ قائمة، الأمر الذي سيترتب عليه تغيير المظهر المادي والاستخدام لهذه المباني.

كما أن ثمة خطراً باستمرار بعض ملاك المباني في هدم المباني ذات القيمة الخاصة، وإضافة توسيعات غير ملائمة لها وتحويلها إلى استعمالات غير مناسبة.

وهنالك أيضاً تخوف من أن معظم التمويل الدولي لقطاع البناء سيتجه إلى مشاريع جديدة، مما سيؤثر بشكل سلبي في المراكز القائمة والمباني الأثرية ويضع ضغطاً إضافياً على الأراضي الشحيحة.

ومع النقص في الأراضي وتحديد استعمالها للسنوات القادمة وزيادة الضغوط من أجل التطوير والخدمات والإسكان والزيادة اللاحقة في الاستثمار، لا بد من أن تعنى سياسة التخطيط بدمج خطة للتجديد الحضري في الخطة التنموية في المدن الفلسطينية.

ومن الضروري مراعاة نوع المشاريع الجديدة وحجمها وموقعها للتأكد من أن السعي لتلبية الاحتياجات الملحة الحالية لن يؤدي إلى التفريط بالقدرة على تلبية الاحتياجات المستقبلية للأجيال القادمة. لذلك أصبح من المهم أن تعتمد أية خطة تطوير حضرية على الاستعمال الحريص والعملي للمصادر الطبيعية المتوفرة اليوم في فلسطين والأراضي الشحيحة فيها.

ويوجد في العديد من المدن الفلسطينية مراكز تجارية ناجحة، وإن كانت بحاجة إلى أعمال الصيانة والتجديد وهناك في العديد من البلدات أسواق تقليدية لم تزل نشطة ورائجة. ويوجد في بعض البلدات مراكز تاريخية لا زالت نشطة مع مرافق سكنية وتجارية وعامة، على الرغم من المشاكل السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

لذلك فإن من الحصافة ألا يُعَدّ لأي مشروع رئيسي قبل وضع استراتيجية إسكان وتطوير حضري واضحة تقوم على تقييم دقيق للموارد البشرية والفنية المتاحة.

ولا قِبَل للفلسطينيين بإهدار الموارد الآن، لذلك يجب ألا يفصل التجديد الحضري لمدنهم عن خطط التنمية القومية.

واليوم حين يتحدث الجميع عن توفير السكن والبنية التحتية، فإن من الضروري

تقييم العدد الإجمالي للمساكن الموجودة، وتقدير احتياجاتنا بدقة، بناءً على معرفتنا بما لدينا وإمكانية تحسينه وتجديده وإعادة استخدامه قبل أن نسارع إلى ملء أرضنا الشحيحة بالمشاريع الجديدة وما يترتب عليها من أضرار بيئية.

ب ـ سياسة التجديد الحضري، لماذا؟

ستؤدي سياسة التجديد الحضري إلى حماية مدننا اجتماعياً واقتصادياً وثقافياً، كما أنها ستحفظ تراثنا وتعيد إحياء مبانينا. ولا ينطبق هذا على المراكز التاريخية فقط، ولكن على جميع المراكز الحضرية والأحياء السكنية.

إن التركيز على التمويل والاستثمار في التطوير الجديد سيحدث ضرراً طويل الأمد في النسيج العمراني والتراث المعماري والبنيان الاجتماعي والبيئة، كما أن إهمال المناطق المتدهورة أصلاً سيؤدي إلى تركيز الطبقات الفقيرة في ما يشبه الغيتوات، الأمر الذي سينتج منه مشاكل اقتصادية واجتماعية.

وسيكفل دمج سياسة التجديد الحضري والحماية في خطط للتطوير الحضري ما يلي:

ـ توفير مساحات بناء بشكل سريع واقتصادي للسكن والنشاطات التجارية والمكتبية والترفيهية، وذلك بتحسين المباني القائمة وإشغال الأماكن المبنية الفائضة في داخل المدن مع تحسين المباني المشغولة.

ـ حماية النسيج العمراني، وبخاصة في المراكز التاريخية وحماية بنيتها الاجتماعية.

ـ تخفيف الضغط من أجل التوسيع الفوري للأرض والبنية التحتية بإعطاء الأولوية لتحسين المرافق القائمة، والتي ستدمج في المستقبل في شبكات الخدمة.

ـ إمكانية تقييم الموارد المتوفرة بشكل دقيق على أساس نتائج مفاوضات السلام، والتقدم في تنفيذ المراحل المتقدمة من الفترة الانتقالية.

ـ توفير الوقت لتقييم الموارد الحالية والحاجات على أساس الطموحات المحلية للسكان للتمكن من إعداد خطط تطوير محلية وتنفيذها بدلاً من حل مستورد أو مفروض.

ـ توفير فرص عمل محلية مع التشديد على التدريب.

ـ تحسين الشكل العام للمباني والأحياء وبناء مبانٍ حديثة، مما يحول دون تحويل المباني التاريخية وغيرها من المباني المتدهورة في البلدات الفلسطينية إلى غيتوات. وسيبعث هذا شعوراً بالانتماء ويخلق هوية محلية قوية.

٢ ـ توصيات

هناك قضيتان أساسيتان ينبغي أن تشملهما خطط التطوير المستقبلية للمدن الفلسطينية، وهما: مكونات هذه الخطط والهيئات المسؤولة عن تطبيقها.

وكما ذكرنا سابقاً، يجب أن تحقق خطط التطوير دمجاً بين المشاريع الجديدة ومشاريع التجديد والترميم للأحياء والمخيمات وسياسات الحماية وإعادة استخدام المراكز التاريخية. إن هذا سيضمن استفادة الأقسام المختلفة من المدن والمجتمع من الاستثمار والتطوير والتحسين في ظروف المعيشة.

كما أن مشاركة الهيئات المختلفة من القطاعين العام والخاص والمنظمات الشعبية في عملية التطوير والتجديد ستضمن تعبئة المصادر والموارد والقوى كافة، وتوفر التنوع في الخيارات المتعلقة بالسياسة المركزية والاستراتيجية المحلية والمدخلات الخاصة ومشاركة الأهالي.

إن دمج التطوير الجديد ومشاركة الهيئات المتعددة يجب أن يقوما على ما يلي:

أ ـ مسح للمباني القائمة

الخطوة الأولى هي تقييم حالة المباني في المدن الفلسطينية، وهذا المسح يشمل جميع المناطق والمباني القائمة بما فيها المراكز التاريخية. وستقرر نتائج مثل هذا المسح أي المباني القائمة يمكن تأهيلها وتحديثها من أجل استعمالها الحالي، وأي منها يمكن تجديدها وتكييفها لكي تتلاءم مع استعمالها الجديد، وأي منها سيتضح أنها متضررة جداً أو غير متينة الهيكل فتحتاج إلى استبدال جزئي أو كلي.

ب ـ مراجعة الأمور التشريعية

من الضروري أثناء وضع القوانين والتشريعات الفلسطينية أن تتم مراجعة جميع القوانين المتعلقة بالبناء والإنشاءات والملكية والاستئجار وتسجيل الأراضي. هذا وهناك حاجة ماسة إلى تطوير قوانين البناء والترخيص والمواصفات والقياسات والتشريعات المتعلقة بتوفير السلامة والحماية.

ج ـ التمويل

يتم هذا بمشاركة القطاعين العام والخاص لتمويل مشاريع التجديد الحضري، وهناك حاجة إلى رسم سياسة تسعى لتشجيع المصارف وجمعيات الإسكان لتوفير القروض والرهون للتجديد والتحسين في المباني القائمة، بالإضافة إلى تمويل المشاريع الجديدة. ولضمان نجاح هذه السياسة، من المهم مراجعة الطرق الرامية إلى تشجيع المالكين أو المستأجرين على تحسين مبانيهم. ومن الممكن أن يأخذ هذا شكل منحٍ خاصة وإعانات

مالية للدعم وتسهيلات ضريبية للمالكين وضمانات لحماية المستأجر.

د ـ التنفيذ

يتم ذلك من خلال تشجيع سياسة المشاركات التي تم شرحها سابقاً. وهذه المشاركات يمكن أن تأخذ أشكالاً وتفسيرات عديدة ولكنها بشكل عام مشاركة ما بين القطاع العام والخاص والمؤسسات الأهلية. ويمكن أن تشمل هذه مشاركين أو أكثر بحسب طبيعة المشروع.

إن التجديد العمراني والحفاظ على المراكز التاريخية لا يشكل أولوية، كما أنه يجب ألا يهمل كترف لا قبل لنا به. إن دمج الحفاظ على الموجود في سياسة التجديد الشاملة أمر ضروري، فليس باستطاعة الفلسطينيين اليوم إهدار الموارد. إن سياسة التجديد الحضري والحفاظ على التراث ضرورة اقتصادية واجتماعية وثقافية، وإن عزلها عن عملية التنمية الحضرية هو الترف الذي لا قبل لنا به.

٩ ــ صيانة التراث الثقافي: نهج مجتمعي

محمد عطا يوسف(*)

خلاصة

نتيجة للقيود السياسية والاجتماعية والاقتصادية والمالية في فلسطين، والافتقار إلى سلطة تشريعية أيضاً، حدثت أزمة في أمر صيانة تراثنا الثقافي. غير أن تاريخ حركة صيانة التراث في المناطق الأخرى من العالم يبين أن جميع قرارات الصيانة تبدأ وتنتهي بالقرارات الثقافية لا بالقرارات الاقتصادية. وما يهم هو قوة الباعث الاجتماعي والثقافي على صيانة التراث الحضاري.

وأية سياسة من شأنها تأجيل السعي إلى صيانة تراثنا من المباني إلى الوقت الذي يحقق فيه الاقتصاد نمواً ملحوظاً، سوف تؤدي في الواقع إلى تآكل الآلاف من المباني التاريخية، إن لم يكن مناطق تاريخية بكاملها. ومن شأن ذلك أن يؤثر في الناس الذين يعيشون فيها الآن كما يؤثر في الأجيال التالية، بل ربما يعطل مجمل برنامج التنمية في فلسطين.

يجب أن تأخذ فلسفة صيانة التراث أسلوب الاتجاه من أدنى إلى أعلى وليس من أعلى إلى أدنى. ويجب أن تعتمد على احتياجات الأهالي وآمالهم ومواردهم، وعلى العمل مع المجتمعات المحلية والمؤسساتية الموجودة في الموقع، وعلى الجهود الذاتية والتطوعية.

وتهدف هذه الورقة إلى بحث تطور حركة صيانة الآثار التاريخية في فلسطين، وتبرز الأسباب التي تدفعنا إلى العناية بتراثنا الثقافي، وما يمكن أن نجنيه من ذلك من منافع. كما تبحث التحديات التي تواجه صيانة تراثنا الثقافي، وتختم بتقديم بعض التوصيات.

(*) مرشح لنيل درجة الدكتوراه، جامعة يورك، انكلترا.

أولاً: تاريخ صيانة التراث

يمتد تراث فلسطين إلى آلاف السنين، وعلى رغم أن لها تاريخاً طويلاً في تخطيط المدن، لا يقل عن ذلك التاريخ في بريطانيا، فإن جهود الصيانة جاءت متأخرة عنها في البلدان الأخرى[1].

وحتى الحرب العالمية الأولى كانت أعمال البناء تقوم بها السلطات العثمانية التي لم يكن لديها مفهوم لتخطيط المدن في ما عدا ما يتعلق بجوانبه العسكرية. ومع ذلك فقد وضع الأتراك نظاماً لتراخيص البناء في المناطق الحضرية[2]. وفي فترة ازدهار الامبراطورية العثمانية ساد الرخاء، كما كانت هناك إدارة فعالة. وقد شقت طرق جديدة وأصلحت الخانات القديمة.

وفي عام ١٥٤٢ قام سليمان الكبير بإعادة بناء أسوار القدس التي لا تزال قائمة حتى اليوم[3]، بالإضافة إلى أن نظام الوقف ضمن صيانة المباني العامة ذات الأهمية. وعندما كانت تتوافر الأموال لبناء مسجد أو مبنى ديني، كانت الأموال تتوافر أيضاً لبناء مؤسسة تجارية أو عدة مؤسسات، مثل الحمامات أو الدكاكين التي يمكن عرضها للإيجار. وكانت الإيرادات من المنشآت التجارية تدفع لإجراء صيانة المباني العامة.

وخلال تلك الفترة وما تلاها حتى العصر الحالي، كان الحكام يبدون قدراً من الاهتمام بالآثار الضخمة، ولا سيما المساجد الكبيرة. وفي الوقت نفسه، كان بعض الأسر الغنية، أو بعض الأفراد، أو مجموعات من الأفراد، تبدي اهتماماً بإصلاح وصيانة العتبات والضرائح الدينية، على اعتبار أن ذلك يجلب لهم رضا الله ويفتح لهم الطريق إلى الجنة. وكانت هذه الصيانة هي السبيل إلى حفظ تلك الرموز الثقافية حتى الوقت الحاضر.

كما كان هناك نظام لقيام المستأجرين بعمل صيانة سنوية. وكان تكرار عمليات الصيانة يعتمد على حجم الأسرة. وكان ذلك العمل يقع بصورة دورية على عاتق أفراد الأسرة، فيقومون بإصلاح الجدران والسقوف وتبييض الجدران الداخلية. وفي أيام

---

(١) Anthony Coon: «Racial Distinctions Break on the West Bank,» *Planning* (22 November 1991), and *Town Planning under Military Occupation: An Examination of the Law and Practice of Town Planning in the Occupied West Bank* (Aldershot, Hants, UK: Dartmouth Publishing Company, 1992).

(٢) Elisha Efrat, *Urbanization in Israel* (London: Croom Helm; New York: St. Martin's Press, 1984).

(٣) Sir Harry Charles Joseph Luke and Edward Keith-Roach, *The Handbook of Palestine and Trans-Jordan*, 3rd ed. (London: Macmillan, 1934), and K. Karmon, *Israel: A Regional Geography*, Wiley-Interscience (London: John Wiley and Sons, 1971).

الأعياد، أو عندما تتطلب حاجة المنازل، كان يجري تبييض داخل الغرف والفناءات والأسواق، ويكون ذلك عادة قبل أيام قليلة من شهر رمضان. وكان المالك يحسب التكاليف، ثم تقسم بين الأسر. أما الذين لا يكسبون غير دخل منخفض، وكبار السن الذين يعيشون بمفردهم، فكانوا يعفون من الدفع. وكان يطلب من هؤلاء بدلاً من ذلك أن يقوموا برعاية الأطفال(٤).

ويبدأ نهج جديد لتخطيط المدن بعد الانتداب البريطاني في عام ١٩٢٢. وفي رأي أحد المؤلفين «كان البريطانيون، على خلاف الأتراك، يجمعون بين ثقافة حضرية على أرفع مستوى وبين تعلق رومانسي بالشرق الأوسط»(٥).

وكان تخطيط المدن خلال هذه الفترة يجري وفقاً لمراسيم تخطيط المدن الصادرة في الأعوام ١٩٢١ و١٩٢٩ و١٩٣٦(٦). وفي سنة ١٩٤٥ صدر مرسوم تخطيط المدن والأرياف في فلسطين(٧). وعلى رغم أن هذا المرسوم لم يتحول إلى قانون قط، فإن المادة (١٧) من القسم الخاص بالخطط تتناول صيانة المنشآت ذات القيمة الأثرية أو الجمالية، والمباني أو الأماكن التي تستخدم لأغراض دينية، أو المقابر أو أماكن التعبد. وتتناول المادة (١٩) أحكاماً بشأن اختيار مواقع المباني، ومساحتها، وارتفاعها، وتصميمها، وشكلها الخارجي.

وكان من سلطة المندوب السامي أن يعين لجنة مركزية تقرر حدود منطقة ما أو حي ما، ويعلن ما كان يسمى منطقة تخطيط المدينة، ثم تقوم هيئات محلية مثل دائرة الهندسة أو البلدية بإعداد الخطط لتطوير مناطق معينة أو إعادة تعميرها. وكان ذلك يتم بناءً على مشورة اللجنة المركزية، وبالتشاور مع مصلحة الآثار(٨). وقد تتضمن هذه الخطط شروطاً تتعلق بالإنشاء، أو تغيير مسارات الطرق، أو تخصيص الأراضي للطرق والحدائق العامة، أو تقسيم منطقة ما إلى مساحات للمباني، أو أنواع الصرف، وإضاءة الشوارع، وتزويد مياه الشرب، ثم صيانة الأماكن ذات الأهمية التاريخية والجمال الطبيعي(٩).

وجرى توجيه اهتمام خاص إلى مدينة القدس ووضعت لها ضوابط خاصة عندما

---

(٤) هذه المعلومات مستقاة من عملية استقصاء قام بها كاتب هذه السطور في الضفة الغربية من تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٣ حتى آذار/مارس ١٩٩٤.

(٥) Efrat, Ibid.

(٦) Luke and Keith-Roach, Ibid.

(٧) Saba George Shiber, *Recent Arab City Growth* ([Kuwait]: Kuwait Government Printing Press, [1969?]), and Coon, *Town Planning under Military Occupation: An Examination of the Law and Practice of Town Planning in the Occupied West Bank.*

(٨) Luke and Keith-Roach, Ibid.

(٩) المصدر نفسه.

بدأت تتوسع خارج أسوار مدينة سليمان. وقد اعتُمدت الخطة الأولى في عام ١٩١٨، واعتمدت الخطة الأخيرة - خطة كندل - في عام ١٩٤٤[١٠]. كما أنشأت الحكومة «جمعية أصدقاء القدس» التي كان هدفها المحافظة على جمال المدينة والاستمرار في تطوير تخطيطها[١١]. وعلى الرغم من هذا التأثير الغربي حافظت القدس على ثقافتها وحياتها الاقتصادية الشرق أوسطية. ولم تحاول السلطات البريطانية أن تتدخل في إدارة المقدسات الإسلامية[١٢]. وفوق ذلك، فقد سعت إلى الحفاظ على الطابع التاريخي للقدس عن طريق السيطرة على تطورها ومساعدة طوائفها في أعمال الصيانة اللازمة.

ووفقاً لما يقوله إيفرات كانت المساهمة الرئيسية لحكومة الانتداب في تطوير المدن هي إنشاء لجان تخطيط المدن التي كانت مهمتها الرئيسية إنشاء الجهاز الإداري للرقابة على المباني. ويضيف أن سيطرة تلك اللجان كانت لامركزية، وكانت تمارس من خلال اللجان المحلية أو البلدية أو لجان الأحياء. وقد صدر التشريع الذي أعطى سلطة قانونية لتلك الأجهزة في عام ١٩٣٦. وأخيراً، فقد كانت الحكومة على بينة بالمشاكل المتعلقة بتخطيط المدن، وكانت تعرف كيف تتطور المدن وفقاً للممارسة الأوروبية المستقرة. «ولم تكن تطبق تلك المعرفة إلا على المناطق التي تهتم اهتماماً خاصاً بتنميتها»[١٣].

وفي ظل الحكم الأردني، وجّه اهتمام خاص إلى أهم الآثار الدينية، مثل قبة الصخرة والمسجد الأقصى. وقدم ملك الأردن مساهمات من أمواله الخاصة لصيانتها. وكانت آخر تلك المساهمات، ومقدارها ٨ ملايين دولار، في سنة ١٩٩٢ لصيانة قبة الصخرة.

كما كان لحكومة الأردن دور مهم في وضع قائمة بمباني مدينة القدس القديمة وأسوارها، مما أدى إلى وضعها في قائمة التراث العالمي في تشرين الأول/ اكتوبر ١٩٨١. وربما كان من دوافع الحكومة إلى ذلك أن دخل الأردن من السياحة، الذي يعتمد إلى حد كبير على القدس والضفة الغربية، بلغ حوالى ١١ مليون دينار أردني، أو ما يقرب من ٣٢ مليون دولار في عام ١٩٦٦[١٤].

وبعد الاحتلال العسكري الإسرائيلي للضفة الغربية وغزة في عام ١٩٦٧، تعرضت

---

(١٠) Ibrahim Dakkak, «Jerusalem's Via Dolorosa,» *Journal of Palestine Studies*, vol. 11, no. 1 (Autumn 1981), pp. 136-149; Efrat, *Urbanization in Israel*, and Coon, Ibid.

(١١) Efrat, Ibid.

(١٢) Meron Benvenisti, *Jerusalem: The Torn City* (Minneapolis: University of Minnesota Press; Jerusalem: Isratypeset, 1976).

(١٣) Efrat, Ibid.

(١٤) Abdul-Ilah Abu Ayyash, «Israeli Regional Planning Policy in the Occupied Arab Territories,» *Journal of Palestine Studies*, vol. 5, nos. 3-4 (1976), pp. 83-108.

صيانة المباني والمواقع التاريخية للتجاهل التام. وأصبحت صيانة التراث الثقافي الوطني لا تعني غير صيانة المواقع التي ترتبط بالتراث الثقافي للمحتلين. ولم يوجه أي اهتمام إلى الممتلكات الثقافية في البلاد، التي بنيت خلال عشرين قرناً مضت، بل وأسوأ من ذلك أن إسرائيل سعت، وما زالت تسعى، إلى تدمير الآثار الفلسطينية وتراثها التاريخي بكل وسيلة ممكنة. وقد قال أحد الباحثين: «إن الارتباط بين المعركتين الثقافية والسياسية بات قوياً، وظهر في الفترة الحديثة بخاصة، إذ إن البلدان الساعية إلى التوسع أوجدت وسائل فعالة لتدمير ثقافات الشعوب المقهورة»[١٥].

ثانياً: صيانة التراث اليوم

بذلت محاولات عديدة لصيانة التراث في الضفة الغربية خلال السنوات العشر أو الخمس عشرة الماضية، على الرغم من سياسة إسرائيل وفرض قيود اقتصادية شديدة. وتظهر هذه المحاولات بوضوح في مدن مثل القدس ونابلس والخليل. ويمكن تقسيم تلك الجهود إلى الفئات التالية:

١ ـ إدارة الأوقاف، وهي مسؤولة عن المساجد والوقفيات، وتحصل على إيراداتها من الإيجارات التجارية للمواقع التي تملكها. كما كانت تتلقى المساعدة من الحكومة الأردنية. ولكن بعد أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ أوقفت الأردن مساعداتها ونقلت مسؤولية التمويل إلى السلطة الوطنية الفلسطينية الجديدة.

٢ ـ تجرى أعمال الصيانة الرسمية تحت إشراف البلديات أو غيرها من الأجهزة المحلية.

٣ ـ تجرى أعمال الصيانة الفردية بواسطة جهود فردية من جانب المالكين، وذلك عادة من دون مساعدة خارجية.

٤ ـ أعمال الصيانة التي تقوم بها الهيئات الأهلية، مثل «مركز استشارات التنمية» الذي يساعد مشاريع الصيانة الصغيرة، ولكنه يركز جهوده على مدينة القدس القديمة.

٥ ـ المشاريع التي يقوم بها قسم العمارة في جامعة النجاح الوطنية، وفي جامعة بيرزيت، وكلية الهندسة في الخليل.

٦ ـ المساهمات الخاصة.

ومن أمثلة ذلك صيانة «قصر القاسم» في قرنة بيت وَزَنْ بالقرب من مدينة نابلس. وقد قدمه أصحاب المبنى منحةً لجامعة النجاح لصيانته واستعماله كجزء من مباني الجامعة.

---

(١٥) Gustave Edmund Von Grunebaum, *Modern Islam: The Search for Cultural Identity* (Berkeley, CA: University of California Press, 1962).

وربما يتحول هذا المبنى إلى مركز لدراسات الصيانة وإعادة التعمير، وهو مركز تدعو الحاجة إليه في الضفة الغربية، وقد وعد أحد رجال الأعمال الفلسطينيين بتغطية تكاليف أعمال الصيانة.

ومثال آخر هو رابطة الخدمات الاجتماعية التي تتخذ من لندن مقراً لها. وقد أبرمت في عام ١٩٩٤ عقداً مع هيئة «PRDU» في معهد الدراسات المعمارية العليا في جامعة يورك لوضع خطة عمل واقتراح بالتمويل لحماية التراث العربي والإسلامي في مدينة القدس القديمة[١٦]. ويتألف الاقتراح من أربعة مجالات رئيسية:

١ ـ مشروع عاجل للتجديد.

٢ ـ برنامج لإصلاح الممتلكات وترميمها.

٣ ـ وضع خطة للصيانة تؤدي إلى إنشاء شبكة معلومات.

٤ ـ التدريب وتنمية المهارات ورفع المستويات الفنية ووضع توجيهات إرشادية لأعمال الصيانة.

ووفقاً لما ورد في *Revival*[١٧]، تصل القيمة الإجمالية للاقتراح إلى ٥,٠٩٥,٧٥٠ دولاراً، ويقوم بتمويله الصندوق العربي للتنمية الاجتماعية والاقتصادية. وقد شرعت رابطة الخدمات الاجتماعية في إعداد خطته التنفيذية.

ومن الجمعيات الأهلية الفلسطينية الأخرى العاملة في مجال المحافظة على التراث، «مركز الصيانة المعمارية» ومقره في رام الله. ويعمل المركز على عدد من الصعد لحماية نسيج التراث الثقافي الفلسطيني، ومن أهدافه صيانة المدن والقرى التاريخية وحمايتها، والمواقع الأثرية والطبيعية، والمباني والمنشآت ذات الأهمية الخاصة. ويعمل المركز أيضاً على إيجاد أسلوب فلسطيني أصيل في العمارة يستمد جذوره من التقاليد والأساليب العريقة.

ثالثاً: عوامل تتحدى صيانة التراث

أهم التحديات التي تواجه صيانة التراث في فلسطين هي الافتقار إلى الموارد اللازمة لتمويل برنامج شامل. فالصيانة لا تعتبر من الأمور ذات الأولوية المتقدمة لدى الأشخاص الذين يبذلون جهودهم من أجل إطعام أسرهم وتعليمها وتوفير المأوى اللائق لها. وربما لا تلقى هذه المهمة أولوية متقدمة أيضاً لدى السلطة الوطنية الفلسطينية التي لم تزل تعيش على التبرعات من الدول الغنية التي تسعى لتوفير البنية الأساسية اللازمة لتوفير الرعاية الصحية وخلق فرص العمل. ونظراً إلى تدهور البنية الأساسية الفلسطينية، والقيود

---

(١٦) *Revival* (1994).

(١٧) المصدر نفسه.

الاقتصادية، والطلب الشديد على الإسكان، فإننا يجب أن نتساءل عما إذا كنا نستطيع أن نخصص أموالاً عامة للصيانة، ولا سيما أن معظم البلديات، إن لم تكن كلها، تعاني عجزاً في الميزانية.

ومفهوم الصيانة نفسه يعتبر من التحديات. لقد كان المهنيون الغربيون هم أول من حمله إلى الضفة الغربية، ومن بعدهم الفلسطينيون الذين تعلموا في الغرب أساساً، وتنصب فكرته في المقام الأول على صيانة الآثار الرئيسية وحدها. وإذا استمر هذا المفهوم، فإن الكثير من المباني والمناطق التاريخية الواسعة سوف يضيع.

وينظر الجمهور العام إلى صيانة التراث في الضفة الغربية على أنها مشكلة تهم البلديات. ولكن البلديات، والهيئات الأهلية، والأجهزة المحلية، لا تعنى في الوقت الحاضر إلا بالمحافظة على الآثار. وهذا الموقف لا يشجع على الاستثمار الحكومي في مجال الصيانة وأعمال الترميم، مما أدى في النهاية إلى إهمال الممتلكات. وكما هو الحال في كثير من بلدان العالم النامي، هناك افتقار مستمر لاحترام المباني التقليدية.

يضاف إلى ذلك أن النزعات الحديثة والتطور، والتقدم التقاني، شجعت على هذا الإهمال، ولا سيما بالنسبة إلى الأحياء التاريخية التي تعرضت لتغييرات جوهرية في العقود الأخيرة. وقد تعرضت هذه الأحياء، التي تضم معظم مجموعاتنا من الآثار الوطنية وأفضل نماذج عماراتنا التقليدية، إلى التدمير بدعوى التقدم.

وأدت المشاكل النابعة من «التنمية» والافتقار إلى التصميم الحضري الكفء في هذه الأحياء التاريخية إلى اختفاء تراث الماضي الفلسطيني المجيد. كما تتعرض هذه الأحياء للخطر نتيجة لتحول الأنشطة الاجتماعية والتجارية عنها إلى مراكز أخرى في خارجها، بالإضافة إلى أن كثيراً من المنشآت التاريخية، مثل الحمامات، ومصانع الصابون، والخانات، والقصور، في تلك المناطق التاريخية دمرت باسم التقدم والحداثة، في حين أن تلك المناطق هي في نظر الكثيرين من أكثر أجزاء فلسطين جاذبية.

ومن المشاكل الأخرى، عدم توافر العدد الكافي من العاملين والمختصين بمجال الصيانة. ولم يستفد هذا المجال إلا في حدود ضيقة للغاية من الاستثمارات في مجالات التعليم والتدريب. ولم يحدث إلا في أواخر الثمانينيات أن شرع عدد ضئيل من الفلسطينيين في التخصص بميدان الصيانة. ومع ذلك، لم تنشأ بعد هيئة أو مؤسسة متخصصة تعنى بتطوير طرق وأساليب الصيانة. ومن الواضح أن هناك افتقاراً إلى الإرادة السياسية في هذا المجال، ولذلك لا يوجد التزام بتمويل الصيانة عن طريق التعليم والتدريب وبتخصيص الأموال للصيانة الدورية.

وفي ما عدا عدد قليل من الدراسات العليا، فإن الأبحاث النظرية المتعلقة بتراثنا المعماري، والمبنية على الدراسات الميدانية والبيانات المتاحة، قليلة للغاية. كذلك ثمة افتقار إلى التوثيق والمسوح التي تشكل الأساس لأية دراسات مقبلة بشأن صيانة التراث. غير أن

الوعي بهذه المسألة المهمة آخذ في الزيادة. ففي عام ١٩٩٤، مثلاً، شرعت بلدية نابلس في توثيق بعض النواحي الأثرية لمدينة نابلس القديمة، كما شرعت مجموعة من المهندسين المعماريين المهتمين بالأمر في توثيق آثار مدينة الخليل القديمة.

وما زالت هناك تحديات أخرى ترجع إلى عدم وجود إطار قانوني لحماية مستوطناتنا التقليدية ومبانينا ذات القيمة المتميزة. وقد تصبح هذه مسألة خطيرة للغاية، لأن أي تدخل من جانب هيئات الصيانة أو أجهزتها ينبغي أن يكون عن طريق إجراء قانوني. غير أن إسرائيل أوقفت العمل التشريعي بعد عام ١٩٦٧ وأصبحت تسيطر بالكامل على سياسات التخطيط لصالح المستوطنين اليهود. وقد تخلف التشريع المطلوب عن أي بلد آخر في المنطقة بما يقرب من ثلاثين عاماً.

ولما كان من المتوقع أن تحدث تنمية اقتصادية سريعة في فلسطين بعد السلام، فهناك إمكانيات كبيرة للاهتمام بالبيئة العمرانية التقليدية التي يوجد فيها بعض أقدم المستوطنات البشرية. إن فلسطين غنية بالممتلكات الثقافية التي يمكن أن تضيع أو تتلف في ظل التنمية الاقتصادية السريعة.

وهناك تحدٍّ آخر ينبع من أن ملكية المساكن أو المباني القديمة الموروثة تعود إلى عدد كبير من الأفراد الذين تجمع بينهم القرابة الواحدة. ونادراً ما تكون هذه الممتلكات مسألة مستقرة وتعود ملكيتها إلى شخص واحد. ولتعدد المطالبات من جانب أشخاص مختلفين بشأن الملكية الواحدة أثر كبير في سياسات الصيانة.

وفوق ذلك، فإننا لا نستطيع أن نتوقع ممن يعيشون في أوضاع فقيرة للغاية وفي أماكن يعتبرها الكثيرون بدائية، أن يعربوا عن رغبتهم في أن يظلوا حيث هم، أو حتى أن يهتموا بإصلاح الأماكن التي يعيشون فيها. يضاف إلى ذلك أن المناطق ذات القيمة التاريخية يسكنها في العادة السكان الأصليون الفقراء، نظراً إلى أن معظم الأسر الغنية انتقلت إلى مناطق أخرى أكثر ثراء بعيداً عن قلب المدينة القديم، ويقطنها بدرجة أقل المهاجرون الذين انتقلوا حديثاً من مناطق الريف ولا يشعرون بقدر كبير من التعلق بمساكنهم أو أحيائهم. إنهم يرون أن هذه المناطق ليست أفضل كثيراً من المناطق التي خرجوا منها، وبالتالي لا يعبرون عن أية رغبة في الحفاظ عليها.

وأخيراً، فإن الثقافة الفلسطينية الإسلامية المشتركة تتعرض للتآكل والتدمير، ليس فقط بقوى السيطرة الاقتصادية والثقافية، بل أيضاً من جانب القوى الفعالة للاحتلال العسكري الاستعماري، بل يمكن أن يقال إن سلطة الاحتلال الإسرائيلي تعمل جاهدة لتدمير الهوية الثقافية الفلسطينية بما يتبع ذلك من سياسات وأعمال تجاه البيئة العمرانية التقليدية لفلسطين، وهذا يرقى إلى مستوى الإبادة الثقافية للفلسطينيين.

وعلى سبيل المثال، قامت السلطات الإسرائيلية بهدم ثلاثة مساكن تاريخية في مدينة نابلس القديمة في عام ١٩٨٨. كان أحد تلك المباني جزءاً من أهم المباني في المدينة وهو

«قصر طوقان». وبسبب استخدام المواد المتفجرة تصدّع ٦١ مبنى من المباني المجاورة. وكانت أضرار ستة منها بالغة، مما ألزم قاطنيها بمغادرتها.

والسياسة الإسرائيلية تجاه المدن الفلسطينية في الضفة الغربية، ولا سيما القدس، ليست جديدة تماماً. فقد أهملت إسرائيل عن عمد كثيراً من المدن الفلسطينية، مثل يافا وعكا، مما أجبر سكانها على مغادرتها والإقامة في مناطق خارجها، وكان ذلك الإهمال من أجل تشجيع الهجرة اليهودية ومساعدتها عن طريق إيجارات مخفضة وضرائب قليلة. وقد تحولت هاتان المدينتان الآن إلى «متحف للقرون الوسطى» في خدمة السياحة الإسرائيلية.

ونتج من سياسات إسرائيل في القدس الآثار نفسها التي نتجت في المدن الأخرى بعد إنشاء إسرائيل(١٨). وقد عبر أحد الكتاب عن ذلك بقوله: «في ما عدا المهندسين الذين بنيا أسوار سليمان الكبير، لم «يثبت أحد من المعماريين أقدامه بقوة في القدس القديمة كما فعل صفدي ولانسكي»(١٩).

وزادت الأمور سوءاً عندما أضافت الحكومة العسكرية طبقة بيروقراطية لها سلطة مطلقة فوق السلطات البلدية، ألا وهي «مجلس التخطيط الأعلى». فأعضاء المجلس يعينهم الحاكم العسكري، كما ويتحكم المجلس في جوانب التنمية الفلسطينية جميعها، وبخاصة خارج حدود البلديات.

وكما قال نخلة: «إن سلطة هذا المجلس هي أوضح ما تكون في مجالات التخطيط وتحديد صنف المناطق، والسياسات العامة لاستخدام الأراضي، ولا سيما القرارات المتعلقة بضم الأراضي والاقتراحات التي تقدم بشأن توسيع حدود المدن العربية. وفي جميع الحالات تقريباً أصدر المجلس الأعلى قراره ضد مدن الضفة الغربية لصالح سياسة الاستيطان الإسرائيلية. هذا بالإضافة إلى أن للمجلس السلطة، بموجب مرسوم عسكري، أن يرفض أو يلغي أي قرار تتخذه البلدية بشأن التخطيط وتحديد صنف المناطق وتحريم إنشاء المساكن في أية منطقة خارج الحدود المقررة لأية مدينة، حتى إذا كانت تلك المنطقة قد سبق تخصيصها لإنشاء المساكن. ومثل هذا الأمر يصدر عادة باسم الحكومة العسكرية»(٢٠).

وقد أخذ الموقف يتغير في اتجاه إيجابي في الآونة الأخيرة. فقد أدرجت صيانة التراث في البرامج التعليمية في المستوى الجامعي. وكان من نتيجة ذلك أن أعد عدد من

---

(١٨) B. Abu Shanab, «Jerusalem, an Islamic City: Culture and Conversation,» (Unpublished Dissertation, IOAAS, University of York, 1983).

(١٩) P. Davey, «Building a New Jerusalem,» *Architects' Journal* (29 November 1978), pp. 1016-1018.

(٢٠) Emile A. Nakhleh, *The West Bank and Gaza: Towards the Making of a Palestinian State*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, AEI Studies; 232 (Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979).

المشاريع الأكاديمية ونفذ بعضها بشأن موضوع الحفاظ على التراث. ويجري عقد ورشات عمل ومؤتمرات لتعريف المهنيين والجمهور بشأن أفضل السبل للحفاظ على المباني التقليدية والأحياء التاريخية.

وأخيراً فإن المنظمات الدولية والجمعيات الأهلية تلعب دوراً في تطوير صيانة التراث في فلسطين، فهي تدعم المبادرات الوطنية والفردية، وتشجع الجهات الرسمية على إبداء مزيد من الاهتمام بتراثها العمراني.

رابعاً: خاتمة وتوصيات

إن أي قرار يتخذ بأنه لا يمكن بذل جهد كبير لصيانة المساكن الموجودة في فلسطين وتجنبه وتأجيله إلى أن يحقق الاقتصاد برمته نمواً ملموساً، سيكون معناه في الواقع إزالة آلاف المباني التاريخية التقليدية، إن لم يكن إزالة مناطق تاريخية بأكملها. ولن يؤثر ذلك في سكان تلك المناطق الحاليين فحسب، بل سيؤثر في الأجيال المقبلة أيضاً، بل ربما يعطل برنامج التنمية برمته.

ولا بد من العثور على حل يؤدي إلى الارتفاع لا بمستوى عدد قليل من «الآثار» ذات القيمة الرمزية أو المباني الدينية، بل ينبغي أن يشمل ذلك الآلاف من المباني الأكثر تواضعاً، لكن لها مكانتها البيئية والثقافية، ليس من أجل المستقبل، بل من أجل الحاضر أيضاً. ويجب أن يكون هذا الحل أو البرنامج واقعياً في مواجهة جسامة المشكلة والكثافة السكانية وزيادتها السريعة، ومحدودية الموارد المالية المتاحة.

غير أنه مع تغير الظروف والحاجة الملحة إلى تطوير كل قطاع من قطاعات البنية الأساسية الفلسطينية، سيحتاج الأمر إلى فترة أطول حتى تتمكن السلطة الوطنية الفلسطينية «الوليدة» والسلطات البلدية من الوفاء بالاحتياجات المادية والاجتماعية للمواقع التاريخية الأساسية. وسيحتاج أي برنامج شامل لصيانة التراث إلى مبالغ طائلة من المال أكثر مما تستطيع السلطة الوطنية أن تجمعه في أي وقت. وبسبب جسامة حجم المهمة ستكون المشاريع الكبيرة لتحسين المساكن الحالية أكبر من قدرة السلطة الوطنية في الوقت الحالي، والأرجح أن تكون أكبر من قدراتها في السنوات العشر المقبلة.

١ ـ تحسين المساكن التقليدية

تعد صيانة المساكن الموجودة حالياً وسيلة مناسبة وعملية وفعالة لمعالجة النقص في المساكن. وقد يكون ذلك مفيداً من حيث الصيانة لأنه يحد من التطويرات الواسعة النطاق التي تتجه إلى تغيير طابع فلسطين على وجه السرعة. إلى ذلك فإن الطلب الكبير على المساكن في الوقت الحاضر يمكن أن يستغل لتحقيق هدف الصيانة.

وفي مواجهة هذا الطلب، فإن المساحات المتاحة والفائضة عن الحاجة في المساكن

القديمة التقليدية يمكن أن تستخدم على الفور إذا تعرف الناس إلى البديل، وعند ذلك قد يصبح إصلاح القديم هو القوة المحركة الدينامية للصيانة. إن ذلك يمكن أن يسهم في بقاء التراث الثقافي لا لمجرد أسباب ثقافية وسياسية وعقائدية فحسب، بل لأسباب عملية أيضاً.

وهناك منافع ظاهرة لإعادة استخدام المساكن التقليدية الموجودة، فالمباني فريدة في حد ذاتها، وهي دائماً أحسن بناءً، وعمل صانعيها ومواد بنائها أمر لا يمكن تكراره في السوق الحالية. إنها مبنية بعناية وبزخرفة جيدة نادراً ما يمكن تحقيقها في مبانينا المعاصرة. إن جدرانها سميكة، ونوافذها ذات طابع فريد لا مثيل له في المباني الجديدة. وهي قد صممت لاستخدام الضوء الطبيعي والتهوية الطبيعية، وغالباً ما تكون ذات كفاءة في استخدام الطاقة. وجملة القول إن المباني القديمة توفر للأهالي بيئة أكثر جاذبية وتنوعاً للعيش فيها والعمل والتسوق وتناول الطعام(٢١).

وهذا أحد الأسباب في اعتقادنا بأن صيانة الموجود من المساكن وتحسينه في المواقع التاريخية من المدن هو من الأمور الحيوية. فبالإضافة إلى المنافع الثقافية المهمة، ومن أجل توفير مساحات كبيرة من الأرض نتيجة للصيانة وامتداد عمر المساكن الموجودة، فإنه يجب أن يدخل في الاعتبار أن المساكن تتطلب نفقات كبيرة من الطاقة والمواد. ونظراً إلى أن إصلاح هذه المباني وتحسينها قد يتكلف أقل من القيام بإنشاءات جديدة لأسباب معروفة، فإن ذلك يؤيد جدوى الصيانة من أجل استخدامات جديدة مناسبة(٢٢).

وبينما يمكن لمعارضي هذا الرأي أن يقولوا إن بناء الجديد أرخص من إصلاح القديم، إذ يكون من الأكثر تكلفة إصلاح مبنى قديم عن إنشاء المبنى نفسه في أرض لم يسبق استخدامها. غير أن هذه التكاليف لا تأخذ في الحسبان ما يدعم مواصلة الحياة، والبنية الأساسية للمؤسسات، والخدمات، والمرافق التي لا يستطيع المبنى أن يؤدي مهمته من دونها على الإطلاق. فبالإضافة إلى هذا، فإن هذه الحجة الاقتصادية التقليدية لا تأخذ في اعتبارها التكاليف الخفية لبناء مبنى جديد، مثل فقد الأرض الخصبية التي تستخدم في الزراعة، وتكلفة بناء طرق وأرصفة جديدة، وإضاءة الشوارع، وشبكات المجاري والماء، وتكلفة المرافق الجديدة للصحة والتعليم والأغراض البلدية(٢٣).

ولذلك، فإذا أخذت هذه التكاليف الخفية في الحسبان بصورة سليمة، فإن جدوى إصلاح وصيانة المساكن الموجودة حالياً في مناطق فلسطين التاريخية، بما لها من بنية أساسية موجودة بالفعل والتي دفع ثمنها، يصبح أكثر جاذبية وذا طابع عملي.

---

(٢١) James Marston Fitch, *Historic Preservation: Cultural Management of the Built World* (New York: McGraw-Hill, °1982).

(٢٢) المصدر نفسه.

(٢٣) المصدر نفسه.

وعلى المستوى الوطني، فإن مشاريع الصيانة يمكن أيضاً أن تخلق فرص عمل لمئات الفلسطينيين، نظراً إلى أن عملية الصيانة تتطلب كثافة الأيدي العاملة. ويمكن أن تكون هذه الوظائف مهنية أو فنية أو حرفية أو من العمال العاديين.

٢ ـ مشاركة المواطنين والجهود الذاتية

إن أي مشروع لصيانة التراث في فلسطين ينبغي أن يصمم بحيث يشجع على مشاركة المواطنين وعلى بذل الجهود الذاتية للتغلب على الأوضاع القائمة في الأحياء التاريخية والحيلولة دون تدهورها، بالإضافة إلى خلق شعور بالوعي المدني. وينبغي أن تصمم هذه المشاريع على أنها نهج واقعي وعملي لتحسين الأوضاع عن طريق الموارد المتاحة، ألا وهي آلاف الأيدي، والموارد المالية القليلة للسكان أنفسهم.

وينبغي أن تكون البداية بالموارد القليلة المتاحة، مع إعداد مراحل وخيارات من أجل القيام بعملية أوسع نطاقاً وأطول أمداً. والنهج الوحيد الذي يمكن الدفاع عنه هو القيام ببداية معدة جيداً على أساس «الخطوة فخطوة» واتخاذ مبنى واحد كنموذج في كل حي تاريخي. أما محاولة القيام بالكثير، وعلى وجه السرعة، فسيولد رد فعل معاكساً من الجمهور، وسيكون ضاراً بمصداقية هيئات الصيانة.

وينبغي أن يتخذ برنامج العمل مرجعاً له يتمثل في احتياجات المقيمين ومواردهم باعتبارها المعايير الأساسية التي تقاس بها الخيارات. ولهذا النهج إمكانية أخرى، وهي إشباع الاحتياجات في حدود الموارد المتوقعة، وتحسين نوعية الحياة في المناطق التاريخية، عن طريق إيجاد روابط اقتصادية وصحية وتعليمية.

ويتطلب نهج الصيانة إعادة توجيه العلاقة الأبوية بين السلطات المحلية والسكان عن طريق إقامة شراكة تعاون لا تقتصر على التشاور وعلى الجوانب المادية لبرنامج الصيانة، بل تشمل الجوانب الأخرى للتخطيط، واتخاذ القرارات، والإدارة والتنظيم، والمالية، وعمليات الصيانة، والعدول عن المواقف الدوغماتية الحالية الخاصة باحتياجات الصيانة، والقيام بدلاً منها بمشاريع رائدة صغيرة قبل رصد الموارد لبرامج أكبر. وينبغي أن توضع هذه المشاريع تحت الرقابة ومتابعة رد فعل الجمهور ضماناً لتوافر أقصى حد من قبول التدابير المقترحة في المجتمعات المحلية المختارة.

إن إنشاء مركز لتدريب أبناء المجتمع المحلي يقدم للسكان المشورة بشأن كيفية تطويع وتجديد وصيانة ممتلكاتهم صيانة سليمة يمكن أن يكون أداة لنقل المعلومات وتشجيع المنافسة والتعاون بين الخبراء والسلطات المحلية والسكان. وربما يوجد ذلك علاقة التواصل الصحيحة التي تؤدي إلى نقل المعرفة المحلية والخبرة إلى صناع القرارات والباحثين. كما يمكن للمركز أن ينقل المهارات من أصحاب الحرف إلى السكان المحليين، وبذلك تنتقل المسؤولية بسلاسة إلى المجتمع المحلي عندما يصبح المشروع قابلاً للاستمرار من دون مساعدة خارجية.

والقيام بحملة إعلامية تستخدم فيها جميع الوسائل المتاحة، يوفر المناخ المناسب للمشاركة. كما أن توعية الجمهور، وبخاصة في المدارس، يوجد مزيداً من الفهم والفخر بالبيئة التقليدية. وعلى الجامعات الفلسطينية أن تقوم بدور أساسي في إنشاء بنك للمعلومات بشأن التراث العمراني، وكذلك استغلال إمكانيات الطلبة لتوثيق بعض المنشآت التقليدية وصيانتها.

ومن الضروري أن تكون هناك متابعة مستمرة وتقييم متواصل لمشاريع الصيانة، وذلك أثناء التنفيذ، كما في فترة التصميم والتنفيذ للبرامج المقبلة. وبسبب ما يكون في هيكل البرنامج من نقاط قوة أو ضعف، وما تحققه عملياته من نجاح أو فشل، فإنه يمكن أن يصبح نموذجاً يحتذى أو أن يتم تقليصه أو أن يتم تحاشيه بالمرة في البرامج المقبلة. ويجب النظر إلى المتابعة والتقييم على أنهما جزء من عملية متصلة تستمر إلى جانب المراحل والأنشطة الأخرى للبرنامج. ويكون الهدف الأساسي هو توفير المعلومات عن تأثير المشروع في المستفيدين المقصودين وتقدير الناتج النهائي للبرنامج.

وينبغي إقامة الاتصال مع المجتمعات المحلية وضمان مشاركتها. كما أن هناك حاجة ملحة إلى قيام مشاركات بين الأطراف الفاعلة المختلفة في عملية الصيانة (البلديات المحلية، والخبراء والمهنيون المحليون، ومؤسسات التعليم، وجمعيات المواطنين) لإشراكها في صياغة السياسات والبرامج، ليس فقط في مرحلة التخطيط، بل أيضاً في المراحل التالية من التنفيذ والصيانة.

وأخيراً، وكما ذكرنا من قبل، هناك استعداد كبير لترميم وصيانة الآثار الوطنية (المباني المنفردة المتميزة مثل المساجد والقصور والحمامات)، وذلك بسبب ما لها من مكانة، ومن أجل اجتذاب قدر من التمويل الدولي. غير أن الهوية الثقافية الفلسطينية لا تعبّر عنها فقط مجموعة من الآثار، بل تعبر عنها أيضاً المباني والمناطق التقليدية الصغيرة. ولذلك ينبغي أن يفرق أي قرار يتعلق بالصيانة بين صيانة الآثار وصيانة المناطق التقليدية ذات المغزى الثقافي التي ليست شاخصة للعيان ولكنها لا تقل أهمية.

ومع ذلك، وإذا أريد أن تكون الصيانة فعالة، وأن توفر شعور الاستمرارية المتجسد في محيطنا التقليدي، فينبغي أن تؤخذ في الاعتبار مناطقنا التاريخية جميعها، وعند ذلك فقط سيدرك شعبنا أن الصيانة إنما تجري لمصلحته في المقام الأول، وأننا يمكننا عندئذٍ أن نعتمد عليه في نجاحها.

المحور الخامس

الخدمات المالية للإسكان والتنمية الحضرية

١ ــ الورقة المحورية: نحو استراتيجيا مالية فعالة للإسكان في فلسطين

كمال ناصر(*)

خلاصة

إن استمرارية السياسة المالية الخاصة بالإسكان ونجاح هذه السياسة سيعتمدان على تعبئة مدخرات الوطن لتحقيق توازن طويل الأمد بين عرض النقود والطلب عليها. وينبغي لسياسة إسكان فعالة أن تبدأ بتحديد واضح لما نريد وأين سنكون.

تنظر هذه الورقة في العوامل الداخلية والخارجية التي تؤثر في الاستراتيجيات المالية الفعالة للإسكان، وفي دور السلطة الوطنية الفلسطينية، وفي الإطار القانوني للقطاع المالي ودور هذا القطاع. وتأتي الورقة على تحليلٍ للمخاطر المختلفة، وتقترح وسائل ومؤسسات مختلفة لأعمال الرهون.

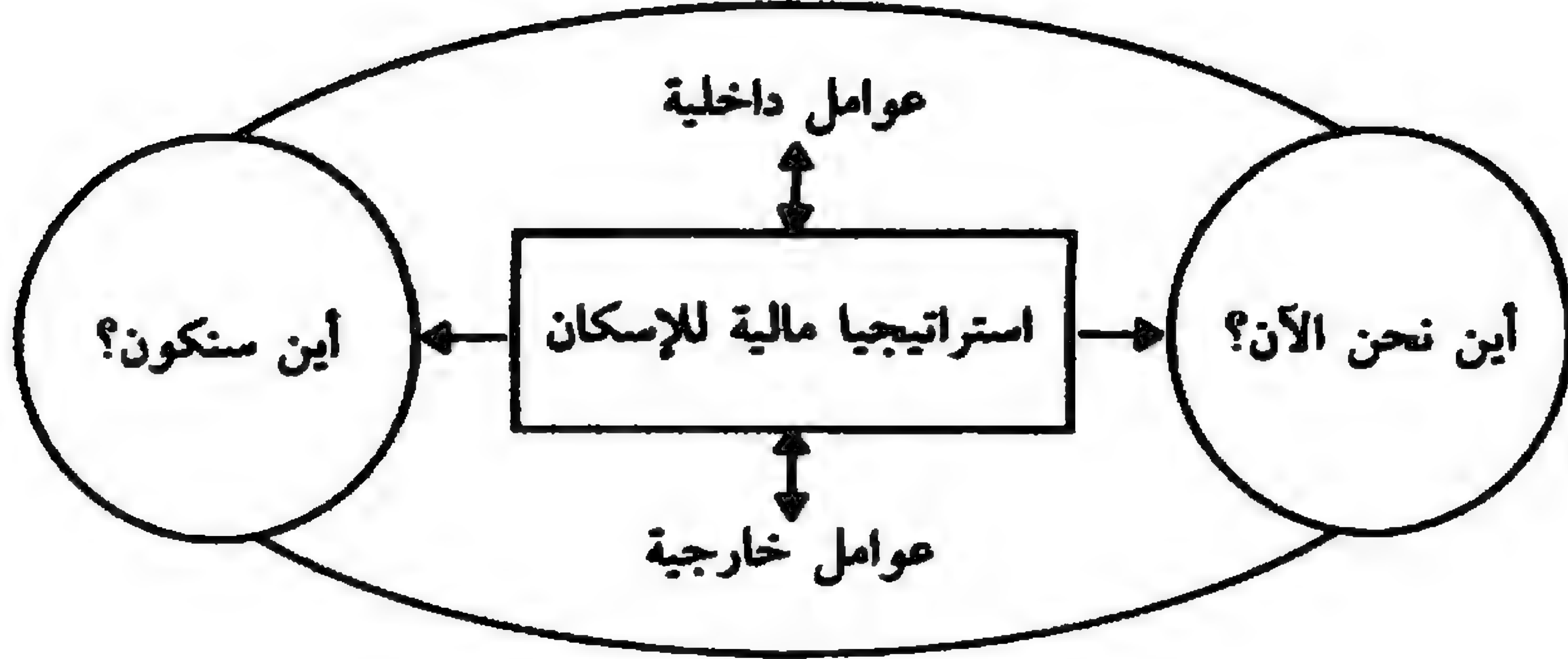
مقدمة

يجب التفريق بين القرارات الاستراتيجية التي قد تؤثر في مجال عمل السلطة الوطنية الفلسطينية وتلك التي قد تؤثر في نشر الموارد. وتتأثر هذه القرارات الاستراتيجية بعوامل داخلية وخارجية تتعلق بالموقع الذي نحن فيه في الوقت الحاضر. إن الفجوة بين الأغراض البعيدة المدى والعوامل الحالية تؤلف الأساس لسياسة مالية للإسكان تخص الأراضي الفلسطينية (انظر الشكل رقم (٥ ـ ١ ـ ١)).

(*) أستاذ في كلية إدارة الأعمال، جامعة ويلز، ويلز.

الشكل رقم (٥ ـ ١ ـ ١)

استراتيجيا مالية للإسكان



إن العوامل الداخلية التي تحتاج إلى اهتمام تشمل موظفي وزارة الإسكان ومجلس الإسكان الفلسطيني وخبرتهم والموارد المتاحة. أما العوامل الخارجية التي يجب النظر فيها فهي القطاع المالي الوطني واستثمارات هذا القطاع في قطاع الإسكان، وفعالية الإطار القانوني لمالية الإسكان وأدوات هذه المالية.

تستخدم الأغراض الاستراتيجية كمفاهيم واسعة وتضم الهدف المطلوب. إنها تقدم كذلك رؤية معينة تتعلق بالأداء وخطوط عامة استراتيجية بشأن متى يُتوقع من السلطة الوطنية الفلسطينية أن تحقق الأهداف والأغراض المطروحة وكيف؟ إن غرض الرؤية يشكل الأساس لما تنوي السلطة الوطنية الفلسطينية أن تحققه؛ أما الخطوط العامة الاستراتيجية فتحدد الكيفية التي ستقرر بها أهداف هذه السلطة سلوك السلطة نفسها في تلبية الأغراض الاستراتيجية.

إن السلطة الوطنية الفلسطينية بحاجة إلى أن تحدد بوضوح رؤيتها لاستراتيجية مالية فعالة للإسكان، وأن تتجنب رد الفعل تجاه ما يظهر من مشاكل الإسكان. إن الرؤى والمهام العظمى قد تخفق إذا لم يشارك فيها الجميع، أو كانت تخص فئة معينة مبهمة، أو أنها لا تستجيب لقطاع الإسكان.

أولاً: دور السلطة الوطنية الفلسطينية

إن في وسع وزارة الإسكان، بالتعاون مع وزارتي المالية والأمن الاجتماعي، أن تعمل على تحديد الطلب على المساكن، ومعرفة توزيع الدخل بالنسبة إلى الفرد الواحد، وتوفر الأموال، والمواد والتجهيزات المستعملة في عمليات الإسكان. وتكمن فعالية الاستراتيجيا المالية للإسكان في قدرة هذه الاستراتيجيا على ضمان تدفق الأموال، الأمر

الذي سيكون ضرورياً لتلبية الطلب على المساكن. إن هذه المهمة تتطلب تعاوناً بين أصحاب مشاريع الإسكان والمؤسسات المالية والمستثمرين المحتملين والمجهزين وممثلي المجتمع ورجال القانون.

إن تأسيس مجلس للإسكان يضم ممثلين عن المنظمات المذكورة يعد أمراً جوهرياً لنجاح سياسة مالية للإسكان. ويتعين تخويل المجلس صلاحية وضع هذه السياسة لتقديمها إلى وزارة الإسكان للمصادقة عليها. ومن الممكن جعل هذا المجلس المقترح جزءاً من مجلس الإسكان الفلسطيني القائم. لذلك ينبغي تحديد العلاقة بين وزارة الإسكان والمجلس المذكور القائم، كما أن في وسع السلطة الوطنية الفلسطينية أن تستفيد من الخبرة التي اكتسبها هذا المجلس، وذلك بتخويله بعض صلاحياتها.

وبقدر ما يتعلق الأمر بالسياسة المالية للإسكان، فإن أمام السلطة الوطنية الفلسطينية إما أن تقوم بصياغة سياسة تنافس القطاع الخاص (أي تضع استراتيجيا معوِّقة) وتنفذها، أو أن تقدم للقطاع الخاص التسهيلات الضرورية اللازمة لتشغيل سياسة فعالة (أي تضع استراتيجيا مساندة). ومن غير الممكن أن تكون الاستراتيجيا الأولى فعالة إلا إذا كان لدى السلطة الوطنية الفلسطينية ما يكفي من الموارد لتلبية الطلب على المساكن من قبل المشترين لفترة طويلة من الزمن.

وواقع الأمر أن معظم بلدان العالم يفتقر إلى مثل هذه الموارد. هذا وإن التدخل في السوق للمنافسة مع القطاع الخاص يمنح السلطة الوطنية الفلسطينية ميزة تنافسية ويجعل الاستثمار في قطاع الإسكان أمراً أقل جاذبية.

إن معظم الأقطار يختار الاستراتيجيا المساندة، وفيها يتقرر عائد الاستثمار بقوى السوق. وهذا يكون في النهاية لفائدة مشتري المساكن (أي المقترضين). ومن شأن هذه السياسة أن تجتذب المستثمرين إلى قطاع الإسكان وتضمن تدفق الأموال بشكل مستمر. وبالنتيجة تنخفض فائدة الرهن العقاري.

ومع أن الاستراتيجيا المساندة تمثل خياراً عملياً، إلا أن عدم وجود نظام للضمان الاجتماعي في القطر وعدم وجود برنامج للتوظيف يخلق فجوة بين كلفة المساكن والقدرة على الدفع. إن هذا يجعل تنفيذ الاستراتيجيا المساندة أمراً صعباً إلى حدٍ ما.

ولردم الفجوة بين الكلفة والقدرة على الدفع تستطيع السلطة الوطنية الفلسطينية أن تقدم شكلاً ما من أشكال الدعم المالي. بيد أن هذه السلطة ليست في وضع يمكنها من تقديم الدعم المالي فترةً طويلة من الزمن. لذلك فإن استراتيجيا منقحة تجمع بين الاستراتيجيتين المعوِّقة والمساندة قد تلبي مقتضيات الأحوال الاقتصادية والاجتماعية السائدة في الأراضي الفلسطينية. وتستطيع السلطة الوطنية الفلسطينية أن تأخذ على عاتقها أمر الجماعات ذات الدخل المنخفض أو التي لا دخل لها وتترك مسؤولية مشتري المساكن من الطبقتين الوسطى والعليا إلى القطاع الخاص.

ثانياً: الإطار القانوني لمالية الإسكان

تكون السياسة المالية للإسكان أمراً لا يعني شيئاً من دون تعريف واضح لمجموعة من القواعد والإرشادات المستخدمة لتنظيم العلاقة بين مشتري المساكن (المقترضين) والمستثمرين (المقرضين). ويجب أن يضم الإطار القانوني توجيهات عن المستوى القياسي للإنشاءات ومبادئ الممارسة، وعن المناطق التي يباح فيها بناء المساكن. ويجب أن تحمي القواعد كلاً من المقترض (من الاستغلال المحتمل) والمقرض (من الخسائر الناجمة عن خطر التعامل).

ويجب أن يعالج الإطار القانوني مسألة حقوق الملكية العقارية (وضع ملكية الأراضي المملوكة بالاشتراك، كالمشاع والوقف والمملوك من عدد من المستفيدين أو الورثة). إلى هذا ينبغي تشريع قانون شامل يحدد حقوق الملكية العقارية وشروط العقود بين مالك الأرض ومستأجرها.

ويتعين إصدار ضريبة أملاك مناسبة على الأراضي المتروكة للحد من المضاربة وتشجيع البناء. كما يتعين إصدار أنظمة تحكم العلاقة بين مالك الأرض ومستأجرها. ومن المهم أن نذكر أن وضع سياسة للسيطرة على الإيجارات أمر مضر ويردع المستثمرين من القطاع الخاص عن تحسين عقاراتهم القائمة، وعن توظيف أموالهم في بناء المساكن. إلى هذا فإن سياسة كهذه تقلل من حصيلة الضرائب وتحدث حالات من عدم المساواة بين السكان. لذلك ينبغي أن يترك تحديد بدلات الإيجار لقوى السوق، وأن يكون ذلك مرتبطاً بمعدل التضخم.

ثالثاً: دور القطاع المالي في مالية الإسكان

شهدت الأراضي الفلسطينية زيادة كبيرة في عدد المؤسسات المالية التي افتتحت مؤخراً (انظر الجدول رقم (٥ ـ ١ ـ ١))، غير أن إسهامها في قطاع الصناعة لم يتضح بعد (انظر الجدول رقم (٥ ـ ١ ـ ٢)).

تتجه البنوك المحلية في الوقت الحاضر إلى تحويل ودائعها إلى بنوك أجنبية في خارج البلاد للاستفادة من الاستقرار النسبي، السياسي منه والاقتصادي، ومن معدلات الفائدة العالية التي تعرضها تلك البنوك. وليس غريباً أن تقوم البنوك بذلك. إن المشكلة الرئيسية التي تواجه المؤسسات المالية العاملة في الأراضي الفلسطينية تتعلق بالتعامل مع الأخطار المتصلة بالاستقرار أو بسياسة الاقتصاد الكلي.

إن المستثمرين في قطاع الإسكان قد يواجهون أشكالاً متعددة من المخاطر مثل التسهيلات الائتمانية ومعدل الفائدة ومعدل الصرف والخطر السياسي.

الجدول رقم (٥ ـ ١ ـ ١)

تأسيس البنوك وفروع البنوك في الأراضي الفلسطينية

البنك	تاريخ التأسيس	عدد الفروع
بنك فلسطين	١٩٨١	٨
بنك القاهرة وعمان	١٩٨٦	١٥
البنك العربي	١٩٩٤	٥
بنك الوطن العربي	١٩٩٤	٣
بنك الأردن	١٩٩٤	٥
بنك الأردن والخليج	١٩٩٤	١
بنك فلسطين التجاري	١٩٩٤	١
البنك الفلسطيني للاستثمار	١٩٩٥	١
البنك الوطني الأردني	١٩٩٥	١
ANZ Griddles	١٩٩٥	١

الجدول رقم (٥ ـ ١ ـ ٢)

القروض التي قدمتها البنوك العاملة في الأراضي الفلسطينية

	كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٤	كانون الثاني/ يناير ١٩٩٥	شباط/ فبراير ١٩٩٥	آذار/ مارس ١٩٩٥
القروض	١٤٢,٧٩٩,٢٢٤	١٦٥,٢٩٥,٦٣٧	١٧٤,١٨٧,٧٧٠	٢٢٢,٥٨٥,٨٦٥
القروض الزمنية	٨,٥٣٦,٢٢٣	٩,٨٦١,٢٣٦	١٠,٩٥٢,٨١٧	١١,٥٨٢,٣٠٠
مجموع الموجودات	٢٦٥,٦٦٨,٩١٤	٣٤٥,٣٣٢,٣٥٩	٣٦٩,٢٤٢,٩٥١	٤٥١,٩٨٢,٣٣٥

١ ـ خطر التسهيلات الائتمانية

وهو متعلق بتسديد المبلغ الأصلي، ومن الممكن التقليل منه إلى أدنى حد كما يلي:

ـ تقديم القرض إلى مشتري المسكن الذي لديه عمل ثابت؛

ـ الطلب من مشتري المسكن دفع قسط أول كبير لتجنب الأثر السلبي الناجم عن تقلب الأسعار.

٢ ـ خطر معدل الفائدة

وهذا من الصعب احتواؤه لأنه يتأثر بسياسة الاقتصاد الكلي، ولا سيما التضخم. بيد أن من الممكن التقليل منه إلى أدنى حد باتباع ما يلي:

- الادخار والإقراض الإلزامي طويل المدى؛
- السندات الموثقة برهن؛
- سندات الرهن المعفاة من الضريبة؛
- معدلات فائدة ثابتة على الرهون؛
- رهون ذات نسبة فائدة قابلة للتعديل؛
- المدفوعات المضمونة على الرهون؛
- الرهون التي يجري تعديلها بحسب مستوى الأسعار؛
- الرهون ذات الرصيد المحجوز الناجم عن التعويض؛
- تنويع الحقيبة الاستثمارية؛
- تسهيلات دعم فعالة.

٣ ـ خطر سعر الصرف

قد يحدث هذا نتيجة استخدام عملات مختلفة في الأراضي الفلسطينية (وهي الدولار الأمريكي والدينار الأردني والشيكل الإسرائيلي). ما من مؤسسة مالية عاملة في الأراضي الفلسطينية تكون مستعدة لتحمل خطر التقلبات في سعر الصرف.

٤ ـ الخطر السياسي

وهذا يعكس الحالة غير المستقرة سياسياً واقتصادياً في الأراضي الفلسطينية. ولغرض التقليل من الخطر السياسي إلى أدنى حد، فإن من الممكن دعوة المنظمات الدولية كالبنك الدولي إلى التأمين ضده.

يتوقف نجاح سياسة الإسكان المالية أو فشلها على تعبئة مدخرات البلاد، وذلك بالتحسب ضد المخاطر التي قد يتعرض لها المستثمرون وباجتذاب مشترين جدد للمساكن (مقترضين) بأن يعرض لهم معدل فائدة معقول على الرهن. ولتحقيق هذا الغرض يترتب على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تعمل ما من شأنه أن يجعل النظام الضريبي حافزاً للمقترضين والمقرضين معاً. كذلك بوسع السلطة المذكورة أن تحد من المخاطر بشكل مناسب، وذلك بالتشجيع على استخدام الإجراءات التالية، أو على تأسيس مؤسسات معينة، وكما يلي:

- الادخار الإلزامي الطويل الأمد؛
- مؤسسات للأسهم/مؤسسات للصناديق المشتركة؛
- نظام ادخار تعاقدي؛
- بنك للرهون؛

ـ تعاونيات؛

ـ مشاريع للموظفين؛

ـ قروض تدعمها شركات التأمين.

من الممكن استخدام النظام الضرائبي بشكل فعال، وذلك بتصنيف مشتري المساكن إلى مجموعات بحسب دخلهم الشخصي (انظر الشكل رقم (٥ ـ ١ ـ ٢)).

الشكل رقم (٥ ـ ١ ـ ٢)

النظام الضريبي ودخل مشتري المسكن

التصنيف	مستوى الدخل الفردي (بالدولار الأمريكي)	الإعفاء الضريبي (نسبة مئوية من سعر الفائدة على الرهن)
متدنٍ	[صفر جنيه استرليني دخل < ١,٠٠٠] متدنٍ	المعونات
	[١٠٠١ جنيه استرليني دخل < ٣,٠٠٠] متوسط	١٠٠
	[٣٠٠١ جنيه استرليني دخل < ٥,٠٠٠] عالٍ	٩٥
متوسط	[٥٠٠١ جنيه استرليني دخل < ٧,٠٠٠] متدنٍ	٨٠
	[٧٠٠١ جنيه استرليني دخل < ٩,٠٠٠] متوسط	٧٠
	[٩٠٠١ جنيه استرليني دخل < ١٢,٠٠٠] عالٍ	٥٠
عالٍ	[١٢,٠٠١ جنيه استرليني دخل < ١٤,٠٠٠] متدنٍ	٢٠
	[١٤,٠٠١ جنيه استرليني دخل < ١٦,٠٠٠] متوسط	١٠
	[١٦,٠٠٠ < دخل] عالٍ	صفر

رابعاً: أدوات للارتهان

بعد تعبئة النظام الضريبي وتنفيذ الإجراءات الرامية إلى تقليل الآثار الناجمة عن مخاطر الرهن، فإن من الممكن وضع أدوات الارتهان التالية موضع التطبيق:

ـ معدل فائدة ثابت؛

ـ دفوعات مضمونة لقاء الرهن؛

ـ فائدة رهن قابلة للتعديل؛

ـ مالية إسكان معفاة من الضريبة؛

- رهون في بنوك إسلامية.

إن من الممكن تنويع هذه الإجراءات لتلبية حاجات مشتري المساكن.

خامساً: توصيات

إن استراتيجيا مالية فعالة للإسكان تبدأ بتحديد واضح لأغراضنا وأين يجب أن نكون. ويستغرق تحقيق الغرض الواحد فترة قصيرة نسبياً من الوقت، وما إن يتحقق الغرض الواحد حتى يكون على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تباشر بتحقيق غرض آخر. وبخلاف ذلك تفقد الاستراتيجيا قوتها على الدفع.

ويتعين أن تبدأ السياسة المالية الفعالة للإسكان بمسح مكثف يهدف إلى تقدير الطلب على المساكن، والأموال المتاحة في القطاعين العام والخاص التي توجه نحو الاستثمار في قطاع الإسكان، ومواد البناء المتوفرة. ويتوقف استمرار مثل هذه السياسة ونجاحها على القدرة على تعبئة مدخرات الناس، وذلك لتحقيق توازن طويل الأجل بين عرض النقود والطلب عليها.

ومن الممكن اجتذاب المستثمرين إلى قطاع الإسكان إذا ضُمن لهم احتواء الخطر الذي قد يتعرضون له بشكل مناسب. من جهة أخرى، يجري استدراج مشتري المساكن إلى الاقتراض بسعر فائدة معقول على الرهن مع تحريم أي نوع من أنواع الاستغلال المحتمل. وتستطيع السلطة الوطنية الفلسطينية أن تطمئن كلا الطرفين باتخاذ الإجراءات الآتية:

- وضع إطار نظامي فعال لحماية المقترضين والمقرضين معاً؛
- دمج الاستراتيجيا المساندة في الاستراتيجيا المعوّقة لإيجاد استراتيجيا جديدة تتفق مع حاجات القطر؛
- مراقبة سياسة الاقتصاد الكلي مراقبة يقظة لمعرفة اتجاهات التضخم؛
- تفعيل نظام الضرائب للتقليل من معدل الفائدة على الرهن؛
- التعاون مع المنظمات الدولية للتأمين ضد الخطر السياسي المحتمل.

في حالة تطبيق النقطة الثانية أعلاه، فإن دمج الاستراتيجيتين المساندة والمعوّقة سيفسح المجال لتصنيف السكان إلى تسع فئات رئيسية، فيكون من الممكن للسلطة الوطنية الفلسطينية أن تأخذ على عاتقها أمر الفئات الدنيا وتترك للقطاع الخاص مسؤولية تمويل بناء المساكن الخاصة بالطبقتين الوسطى والعليا.

أخيراً، وبالنظر إلى عدم توفر الخبرة بشؤون الرهون وأدوات الارتهان سواء لدى المؤسسات المالية أو لدى مشتري المساكن، فإن من الضروري تنظيم برامج لتدريب ممثلين من السلطة الوطنية الفلسطينية ومجلس الإسكان الفلسطيني، وكذلك لتدريب رجال القانون وأصحاب مشاريع البناء وممثلين من القطاع المالي.

٢ ـ أداء قطاع الإسكان واستراتيجية الإسكان في الضفة الغربية وغزة

ستيفن مايو(*)

مقدمة

إن إعداد استراتيجيا فعالة وتطبيقها لتطوير قطاع الإسكان في الضفة الغربية وغزة سوف يحتاجان إلى مهارة وقدرة على التصور، كما سوف يحتاجان بالقدر نفسه من الأهمية إلى توفر معلومات دقيقة عن أداء قطاع الإسكان ـ من حيث جوانب النجاح والفشل فيه ـ وعن أنسب الطرق الكفيلة بتحسين أداء هذا القطاع ومساهمته في بلوغ الغايات الاجتماعية والاقتصادية. وهذه الورقة عبارة عن محاولة متواضعة لوصف إطار يسمح بتقييم أداء قطاع الإسكان من جانب، وبالاختيار في ما بين السياسات والمؤسسات ذات الصلة من جانب آخر.

ويستند النهج العام الذي تنتهجه هذه الورقة إلى إطار أعد في سياق «استراتيجية الموئل العالمية لعام ٢٠٠٠» التي اعتمدتها الأمم المتحدة، والتي ترسم تصميماً جريئاً لإصلاح السياسات المعنية في البلدان النامية والبلدان المتقدمة على حد سواء على أساس التحول من سياسات التدخل الموجهة توجيهاً مفرطاً من الدولة إلى «استراتيجيات التمكين» التي تقتضي قيام الدولة بأداء دور مهم، ولكنه أكثر تيسيراً مما كان عليه الحال غالباً في كثير من بلدان الشرق الأوسط.

ويتوقف الخيار في اعتماد إحدى «استراتيجيات التمكين» العديدة إلى حد بعيد على التفهم التفصيلي والكمي لكيفية عمل قطاع الإسكان حالياً مقارنة بعمل «قطاع الإسكان الجيد الأداء» الذي يمكن تحديد خصائصه، وهي التي تحددت بالفعل في ورقة أعدها البنك الدولي بشأن سياسة الإسكان وعنوانها «الإسكان: تمكين الأسواق من أداء عملها».

(*) خبير اقتصادي، قسم التنمية المدينية في البنك الدولي، واشنطن، الولايات المتحدة الأمريكية.

وهناك «مؤشرات اسكانية» كمية تم إعدادها في ظل برنامج مشترك بين مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية والبنك الدولي، وهو «برنامج مؤشرات الإسكان»، ويمكن الاستعانة بهذه المؤشرات لقياس مدى توافق قطاع الإسكان في الضفة الغربية وغزة مع الهدف المرسوم لقطاع الإسكان الجيد الأداء أو انحرافه عنه، ولتقييم أسباب قصور أداء هذا القطاع، كما يمكن لهذه المؤشرات أن تشير إلى أشكال التغير الممكن إدخالها على السياسات والأنظمة والمؤسسات بغية تحسين الأداء القطاعي ومساهمة قطاع الإسكان في تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية الأوسع.

وقد نظمت الورقة على النحو التالي: **القسم الأول** يعرض لمحة عامة عن رهانات سياسة الإسكان الجيدة، **والقسم الثاني** يصف الاطار المفاهيمي المعتمد لتحليل قطاع الإسكان في الضفة الغربية وغزة، **والقسم الثالث** يعرض ويقيّم مؤشرات رئيسية خاصة بأداء قطاع الإسكان، ويبحث مضاعفات هذه المؤشرات بالنسبة إلى هذا القطاع والاقتصاد الأوسع، ويحلل أسباب قصور أداء القطاع. أما **القسم الرابع**، فيلخص بإيجاز تشخيص الأداء القطاعي بالاستناد إلى المؤشرات المذكورة. ويبحث **القسم الخامس** عدداً من الاصلاحات المتعلقة بالسياسة والمؤسسات، وهي اللازمة ليصبح قطاع الإسكان جيد الأداء في الضفة الغربية وغزة.

أولاً: رهانات سياسة الإسكان الجيدة

يحتل قطاع الإسكان مرتبة بارزة في معظم الاقتصادات، فهو مسؤول عن ٧ إلى ١٨ بالمئة من الناتج القومي الإجمالي (وهو يتكون من الاستثمار الذي تتراوح نسبته عادة من ٢ إلى ٨ بالمئة من الناتج القومي الإجمالي والايجارات التي تتراوح نسبتها عموماً من ٥ إلى ١٠ بالمئة من الناتج القومي الإجمالي) و٢٠ إلى ٣٠ بالمئة من تشكيل رأس المال الثابت، و٢٠ إلى ٥٠ بالمئة من الثروة الممكن إعادة إنتاجها. ويشير بعض التقديرات الأولية إلى أن قطاع الإسكان، أو على الأقل قطاع البناء، كان من أبرز القطاعات في اقتصاد الضفة الغربية وغزة خلال السنوات الأخيرة، وهو يمثل أكثر من ٢٠ بالمئة من الناتج القومي الإجمالي وفقاً لبعض التقديرات. وعلاوة على ذلك، فإن قطاع الإسكان قادر بشكل عام على أداء دور مهم في الشؤون المالية للبلد، ذلك أن القروض الطويلة الأجل المقدمة للإسكان تعادل في الغالب ما بين ٢٠ و٤٠ بالمئة من أصول النظام المصرفي. وسوف يُبحث أدناه كيف أن دور التمويل الرسمي للإسكان بوصفه عاملاً مساهماً في التنمية المالية كان شبه معدوم في الضفة الغربية وغزة، وأن ذلك كان على حساب كل من قطاع الإسكان والنظام المالي. وأخيراً، يمكن لقطاع الإسكان أن يشكل جزءاً مهماً من النظام المالي للبلد، فيكون بمثابة مصدر دخل في شكل ضرائب تفرض على الأملاك وأرباح رأس المال وغير ذلك، ويكون في الغالب موضع إعانات كبيرة. ثم إن الأبعاد المالية لقطاع الإسكان في الضفة الغربية وغزة لم تخضع لأي تفكير منهجي استراتيجي ولا لتطوير المؤسسات. إن السياسات المالية الخاصة بالإسكان متذبذبة ومشتتة في الوقت

الحاضر، ما يقلل من قدرة القطاع على المساهمة في تفعيل نظام متوازن للضرائب والاعانات والانفاق.

هذا وحتى هذه الأبعاد المذكورة لتفاعل قطاع الإسكان مع الاقتصاد الأوسع لا تعكس الدور الذي يؤديه الإسكان في الأداء العام للاقتصاد. فهنالك العديد من الصلات الحقيقية والمالية والضريبية التي تربط قطاع الإسكان بشكل وثيق بأجزاء أخرى من الاقتصاد إلى حد أن أداء الاقتصاد برمته سوف يتضرر إن تضرر قطاع الإسكان بفعل سياسات غير ملائمة. لقد أفضى الفشل الذي تعرضت له مئات من مؤسسات الادخار والإقراض نتيجة سياسات تنظيمية غير وافية في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، إلى تغطية تكاليف بلغت ٣٠٠ مليار دولار من أموال دافعي الضرائب لتعويض أصحاب الودائع في تلك المؤسسات الفاشلة. وفي المملكة المتحدة قُدّر أن سياسات الإسكان الفاشلة تمخضت عن زيادة هيكلية في معدل البطالة في بريطانيا بلغت نقطتين مئويتين تقريباً، وانخفاض رئيسي في معدل الادخار الأسري، وزيادات في معدلي الفائدة والتضخم، وارتفاع في عجز ميزان المدفوعات. كما أن التكاليف الباهظة التي تكبدتها الاقتصادات الاشتراكية الإصلاحية في أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتي سابقاً، وهي اقتصادات تتسم بانخفاض في انتقال العمال، الناجم عن ضيق أسواق الإسكان، وما صاحب ذلك من نقص مستشر في عدد المساكن وانخفاض ما يُنتج منها، تشكل الآن حافزاً رئيسياً لإصلاح سياسة الإسكان.

وعليه، لن يؤدي تصحيح سياسات الإسكان إلى نفع الأسر بتوفير مساكن آمنة ومريحة وذات سعر معقول فحسب، بل سيسهم أيضاً في ايجاد اقتصاد أكثر توازناً وانتاجية من السابق. وعلى العكس من ذلك، فإن خيارات سياسية خاطئة من شأنها أن تفضي إلى تردي حالة الإسكان وسوء أداء الاقتصاد.

ثانياً: الإطار المفاهيمي

يعتمد الاطار المفاهيمي المستخدم في هذه الورقة لدراسة مسألة سياسة الإسكان بشكل كبير على «استراتيجية الموئل العالمية لعام ٢٠٠٠»، وهي وثيقة أقرتها بالإجماع الجمعية العامة للأمم المتحدة في سنة ١٩٨٨، ووسعتها ورقة سياسة للبنك الدولي نشرت مؤخراً بعنوان «الإسكان: تمكين الأسواق من أداء عملها». وتطالب استراتيجية الموئل العالمية بإحداث تحول جوهري في الدور الذي تلعبه الحكومة في الإسكان، فبدلاً من السعي لتوفير المساكن مباشرة، وهي سياسة ثبت فشلها في العادة، تدعو الاستراتيجيا الحكومات إلى أداء دور تمكيني. وتنص الاستراتيجيا على أنه ينبغي للحكومات أن تسهل نشاطات القطاع الخاص، الرسمي وغير الرسمي، في مجال تطوير الإسكان، وأن تحفّزها وتدعمها. ويقتضي هذا التحول بالضرورة من الحكومات أن تكوّن فكرة إجمالية أوسع عن قطاع الإسكان بأكمله، وأن تتفهم بشكل أفضل الآليات التي تحكم أداء هذا القطاع.

واليوم يتزايد إقرار الحكومات بأن هذه المسألة سوف تحتاج إلى اطار تحليلي أدق وأشمل، وإلى بيانات أكثر كماً وأفضل نوعاً، وإلى تحليل أفضل لهذه البيانات يكون موجهاً للسياسة ذات الشأن[1].

١ ـ قطاع الإسكان بصفته ناتجاً لقوى السوق

تبين في السنوات الأخيرة أن هناك علاقات سوقية في قطاع الإسكان على المستويات كافة، ابتداء من أفقر المساكن التي يقطنها المتجاوزون على أراضي الغير، حتى الشقق ذات التنظيم الرفيع والايجارات المضبوطة. وحتى في الاقتصادات المخططة مركزياً الآن وسابقاً، يتزايد اعتبار المساكن سلعة أساسية ذات قيمة تبادلية بدلاً من مجرد كونها سلعة تنتج وتوزع خارج نطاق مركز السوق. وأصبح قطاع الإسكان بدوره يعتبر قطاعاً تحركه مجموعة من قوى السوق، بالعرض والطلب، وأن هذه القوى لها تأثيرات قوية منتشرة في جميع أجزاء القطاع على رغم وجود أسواق فرعية منفصلة في الظاهر.

والاعتراف بالانتشار الواسع لقوى السوق أدى إلى الأخذ بالرأي الذي مفاده أنه حتى إن كان لا بد لسياسة الإسكان المسؤولة من أن تتمايز بصورة كافية للتعامل مع بعض الأسواق الفرعية، كتلك التي تتشكل من المجمعات السكنية ذات الملكية المشتركة الشاهقة العلو وشقق الايجار العامة والمباني التي يقطنها المتجاوزون، فمن المجدي النظر إلى قطاع الإسكان كسوق واحدة. فالتوجهات الموجودة في أحد أجزاء سوق الإسكان سوف تتصل تدريجياً بروابط وشيجة مع توجهات الأجزاء الأخرى من السوق. والسياسات المصممة للتأثير في مجرد الأسواق الفرعية الخاصة بذوي الدخول المنخفضة أو المتوسطة أو المرتفعة سوف تؤثر دون شك في أداء الأسواق الفرعية الأخرى، وسيكون تأثيرها غير مقصود وغير مرغوب فيه في أغلب الأحيان.

إن الأسعار، وبالتالي قدرة مختلف فئات الدخول على تحمل تكلفة المساكن، تحدد في السوق بفعل العرض والطلب. ويتحدد الطلب على المساكن بالأوضاع الديمغرافية، مثل

---

(١) أدت الحاجة إلى توفير بيانات أفضل عن قطاع الإسكان وأدوات عملية لقياس أداء هذا القطاع إلى إيجاد برنامج مؤشرات الإسكان وذلك في عام ١٩٩٠، وهو برنامج مشترك بين مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الهابيتات) والبنك الدولي. وتمثلت أهداف البرنامج في (أ) توفير إطار مفاهيمي وتحليلي شامل لمراقبة أداء قطاع الإسكان، و(ب) إعداد مجموعة من الأدوات العملية لقياس أداء قطاع الإسكان باستخدام مؤشرات كمية تكون مدركة لمرامي السياسة واختبار هذه الأدوات في مجموعة واسعة من البلدان، و(ج) تقديم معلومات تجريبية جديدة وهامة بشأن رهانات صناعة السياسة الجيدة في قطاع الإسكان، و(د) الشروع في وضع أطر مؤسسية جديدة تكون أكثر ملاءمة من الأطر الحالية لإدارة قطاع الإسكان ولتحسين صياغة سياسات الإسكان وتنفيذها.

إن الكثير من البيانات المستخدمة في هذه الورقة مأخوذ من الجداول الأولية لـ«المسح الموسع» التي تم تطبيقها على ٥٣ مدينة وقطراً من جميع أنحاء العالم في برنامج مؤشرات الإسكان.

نسبة التحضر وتشكل الأسر الجديدة، وكذلك بالأوضاع الاقتصادية الكلية التي تؤثر في دخول الأسر. كما يتأثر الطلب على المساكن بنظام حقوق الملكية، كالحق في تملك العقارات أو تبادلها وضمان الحيازة العقارية لكل من المستأجرين والمالكين، وبمدى توفر التمويل الإسكاني، وبسياسات الحكومة المالية من قبيل الضرائب والإعانات، ولا سيما الإعانات التي تستهدف الفقراء.

أما عرض المساكن فيتأثر بمدى توفر مدخلات المصادر، مثل الأراضي السكنية والبنى التحتية ومواد البناء. ويتأثر أيضاً بتنظيم صناعة البناء وتوفر عمال البناء المهرة والمنتجين ومدى الاعتماد على الواردات. ويتأثر الطلب والعرض معاً في مجال الإسكان بالبيئة التي تتيحها الأنظمة والمؤسسات والسياسة ذات الشأن.

ومن شأن سياسات الإسكان ونتائجه بدورها أن تؤثر في الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية الأوسع، مثل معدل وفيات الرضّع ومعدل التضخم ومعدل ادخار الأسر وأجور التصنيع ومستويات الانتاجية وتشكيل رأس المال وميزان المدفوعات وعجز الميزانية الحكومية.

ومع أن أسواق الإسكان الخاصة هي التي تنتج أساساً معظم المساكن في معظم البلدان، فهذا لا يعني بالضرورة أنها أسواق كفؤ أو منصفة. كما أن ذلك لا يعني أن هذه الأسواق تلبي بالكامل احتياجات الإسكان جميعها أو أنها تساعد على تحقيق أهداف التنمية الأوسع. لذلك يتعين على سياسات قطاع الإسكان أن تستند إلى نظرة إيجابية لكيفية عمل القطاع فعلياً في سياق محدد، وأن تكون لها أفكار محددة حول كيفية تحسين عمل القطاع.

٢ ـ صورة معيارية لقطاع الإسكان

لا بد لتطوير صورة معيارية لقطاع الإسكان من معاينة أداء القطاع من منظورات مختلفة، وأهمها خمسة، وهي: مستهلكو الإسكان، ومنتجو الإسكان، ومؤسسات تمويل الإسكان، والحكومات المحلية، والحكومات المركزية[٢].

ويركز كل منظور من هذه المنظورات على نتائج مرجوة مختلفة. ومن المتوقع من مثل هذه النتائج المرجوة، وإن لم يتم بلوغها بالتمام أو لم يتوافق بعضها مع بعضها الآخر بشكل تام، أن تمارس تأثيراً في سلوك الفاعلين الرئيسيين من جهة، وفي نظرتهم إلى

(٢) قد تكون هناك عناصر فاعلة أخرى تكتسي بأهمية في أطر مؤسسية مختلفة، ومن أهمها المنظمات غير الحكومية والمنظمات العاملة في المجتمعات المحلية والمشروعات والشركات المملوكة من الدولة والمعنية بالوساطة العقارية. كما يتعين على أي تقسيم تفصيلي آخر أن يراعي المنظورات المختلفة لوكالات حكومية معينة، مثل دائرة الأراضي أو دائرة المطافئ، ولمختلف الوكلاء في نظام توفير المساكن الرسمي وغير الرسمي.

فعالية السياسات والبرامج الحكومية ومدى تجاوبها معهم من جهة أخرى. وتكون النتائج المرجوة على النحو التالي:

أ ـ مستهلكو الإسكان

أن يؤوى كل شخص في مسكن، وأن يكون لكل أسرة وحدة سكن منفصلة. ألّا يأخذ الإسكان نصيباً غير مناسب من دخل الأسرة، وألا تخضع أسعار المنازل لتغيرات غير ملائمة. وأن تكون المساحة المخصصة للمعيشة كافية، وأن تكون الهياكل آمنة وتوفر حماية كافية من الأنواء والحرائق والكوارث الطبيعية، وأن تكون الخدمات والمرافق متوفرة ويمكن الاعتماد عليها، وأن يكون الموقع جيداً بالنسبة إلى أماكن العمل، وأن تكون الحيازة العقارية مضمونة ومحمية من القانون بشكل أصولي، وأن تتاح للأسر حرية الاختيار في ما بين مختلف خيارات الإسكان والحيازات العقارية (التملك أو الاستئجار)، وأن تكون هناك أموال كافية لتغطية المصاريف تدريجياً وبشكل مريح يتيح للأسر الادخار والاستثمار، وأن تتوفر المعلومات الكافية لضمان الرسو على خيار جيد.

ب ـ منتجو الإسكان

أن توفر إمدادات كافية من الأراضي السكنية بأسعار معقولة، وأن تكون شبكات البنى التحتية كافية، وألا تعيق تطوير المباني السكنية، وأن تكون مواد البناء ومعداته، مع عدد كافٍ من العمال المهرة، متوفرة بأسعار معقولة، وألا يكون هناك ما يعيق دخول الشركات الجديدة قطاع تشييد المباني السكنية، وألا يتعرض قطاع تشييد المباني السكنية لتمييز بواسطة رسوم أو ضوابط خاصة، وأن يتوفر تمويل كافٍ، وأن يتمكن كل من الانتاج والاستثمار في مجال الإسكان من الاستجابة للتغيرات في الطلب دون تأخير لا مبرر له، وأن تكون العقود واجبة النفاذ، وأن تكون الأنظمة المتعلقة بتطوير الأراضي واستخدامها والبناء وحيازة الأراضي والضرائب والبرامج الخاصة محددة تحديداً واضحاً ومن الممكن استقراؤها، وأن تطبقها الحكومة بشكل فعال وموحد وفي الوقت المناسب، وأن توجد معلومات كافية تمكّن المنتجين من التنبؤ بالطلب على الإسكان بقدر معقول من اليقين، وأن تكون معدلات العائد لجميع أنواع الاستثمار في الإسكان، بما فيها منازل الايجار، كافية للحفاظ على حوافز الاستثمار.

ج ـ مؤسسات تمويل الإسكان

أن يسمح لمؤسسات تمويل الإسكان بأن تتنافس على الايداعات بشروط متساوية مع مؤسسات التمويل الأخرى، وأن يتم تقليص دور الائتمان الموجه إلى أقصى حد، وألا ترغم مؤسسات تمويل الإسكان على التنافس بشكل غير منصف مع التمويل المدعوم، وأن يكون الاقراض بأسعار فائدة مؤكدة حقيقية مع وجود هامش كافٍ للمحافظة على سلامة أوضاع المؤسسات، وأن تتوفر ايداعات كافية ذات آجال ملائمة للإقراض الطويل الأجل

للرهونات العقارية، وأن يسمح بوجود آليات الاقراض للرهونات العقارية التي يكون عليها طلب من الأسر والتي توفر حماية كافية للمؤسسة المعنية، وأن تعمل نظم حقوق الملكية وضمان الحيازة العقارية وحبس الرهن على حماية المصالح المالية للمقرضين، وأن توجد مؤسسات ملائمة لحماية المؤسسات المالية من المخاطر المفرطة للإقراض للرهونات العقارية.

د ـ الحكومات المحلية

أن تكون المساكن والبنى التحتية المرافقة لها على درجة مناسبة من الجودة، بحيث تحافظ على الصحة العامة وتراعي معايير السلامة والنوعية البيئية، وأن تمدد شبكات البنى التحتية وخدماتها بسرعة لتشمل المجتمعات المحلية كافة، وأن تكون مواقع المجتمعات المحلية الجديدة قريبة من الشبكات الرئيسية الموجودة أصلاً، وأن يكون استخدام الأرض منتجاً وفعالاً، وأن يتم الحصول على أراض كافية لإقامة شبكات البنى التحتية ولتوفير المرافق والخدمات العامة المحلية، وأن يمثل الإسكان مصدراً رئيسياً لعائدات البلديات لأغراض البناء وصيانة خدمات البنى التحتية والمرافق الموجودة في الأحياء السكنية.

هـ ـ الحكومات المركزية

أن توفر مساكن ملائمة وذات تكلفة معقولة للجميع، وأن تتوفر إعانات موجهة لمساعدة الأسر التي ليس في وسعها أن تتحمل تكلفة أدنى المساكن درجةً، وأن تدمج سياسة قطاع الإسكان في التخطيط الاجتماعي والاقتصادي القومي، وأن تتم مراقبة أداء قطاع الإسكان بصورة منتظمة، وأن يسهم هذا القطاع في تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية الأوسع، وهي: (١) تخفيف الفقر، و(٢) كبح زمام التضخم، و(٣) توليد المدخرات الأسرية وحشد المصادر الانتاجية الأسرية، و(٤) حفز العمالة ونمو الدخل، و(٥) تمكين سهولة الحركة الاجتماعية والتنقل المكاني، و(٦) زيادة الإنتاجية، و(٧) حفز نمو الاستثمار، و(٨) تجميع الثروة الوطنية، و(٩) تخفيض العجز في ميزان المدفوعات، و(١٠) تخفيض العجز في ميزانية الحكومة، و(١١) تطوير النظام المالي، و(١٢) حماية البيئة.

ومع أن القائمة المسرودة أعلاه قد لا تكون شافية وافية، إلا أنها تعطي صورة معيارية واسعة المدى عن قطاع الإسكان الجيد الأداء من منظور العناصر الفاعلة الرئيسية فيه. وغني عن البيان أن هذه المنظورات قد لا تكون بالضرورة منسجم بعضها مع بعضها الآخر، فما قد ينفع احدى الجهات قد يضر بجهة أخرى. إن تحديد الأجور، مثلاً، قد يعود بالنفع على الأسر الساكنة في مساكن أصلاً، ولكنه قد يحول دون زيادة الاستثمار في مساكن الايجار ويميز ضد المستأجرين الجدد. وتخفيض أسعار المساكن قد يفيد الباحثين عن مساكن، ولكنه يقلل قيمة الأصول في حوزة مالكي المساكن. كما أن زيادة العرض في الأراضي قد تكون على حساب المرافق البيئية. وايجاد قوانين أكثر صرامة لحبس الرهن من شأنه أن يرفع كلفة تمويل الرهون العقارية بالنسبة إلى الجميع على حساب طرد

بعضهم. إن إحدى المهام الجوهرية لسياسة الإسكان الناجحة هي التوفيق بين هذه المصالح المتعارضة.

وقد اعتُمدت هذه المعايير لقطاع الإسكان الجيد الأداء كإطار أساسي لإعداد مجموعة شاملة من المؤشرات لقياس أداء قطاع الإسكان في ظل برنامج مؤشرات الإسكان، وهو برنامج مشترك بين مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الهابيتات) والبنك الدولي. وقد صممت المؤشرات بشكل يشمل العرض للمساكن/تكلفة المدخلات الرئيسية وتوفرها، كالأرض والبنى التحتية ومواد البناء والتنظيم الصناعي والمناخ التنظيمي، والطلب على المساكن/المتغيرات الديمغرافية والتمويل والإعانات، ونتائج الإسكان/أسعار العدد الإجمالي للمساكن وكمياتها وخصائصها النوعية. وتمت ترجمة جميع المعايير الرئيسية لقطاع الإسكان الجيد الأداء، كلما أمكن ذلك، إلى مؤشرات كمية. ثم اختبرت هذه المؤشرات وجُمّعت في إطار «مسح موسع» أجري في ٥٣ بلداً من جميع القارات، وعلى كافة مستويات التنمية الاقتصادية. ومثلت البلدان التي غطاها المسح زهاء ٨٠ بالمئة من سكان العالم في سنة ١٩٩٠، ونحو ٩٠ بالمئة من السكان في المناطق الحضرية. إن بلدان المنطقة التي كانت مشمولة في الدراسة الأولية هي الجزائر ومصر وإسرائيل والأردن والمغرب وتونس وتركيا.

ومع أن الضفة الغربية وغزة لم تكونا مشمولتين رسمياً في المرحلة الأولى من برنامج مؤشرات الإسكان، إلا أنه تم تجميع أكبر قدر ممكن من البيانات المتعلقة بقطاع الإسكان من مصادر ثانوية في سنة ١٩٩٣، بالاستناد إلى النموذج المأخوذ به في البرنامج المذكور، من أجل تسهيل عملية دراسة قطاع الإسكان في الضفة الغربية وغزة في مجموعة المجلدات الستة المعنونة **الاستثمار في السلام**. وهذا البحث ينقح البحث السابق الذكر ويزيد عليه، وإن كان، كما يشار إلى ذلك أدناه تكراراً، يحتوي على فجوات كبيرة في البيانات لا بد من سدها بمحاولة أكثر منهجية لتجميع البيانات بالاستناد إلى أدوات المسح المستخدمة في برنامج مؤشرات الإسكان[٣].

ثالثاً: مؤشرات رئيسية خاصة بأداء قطاع الإسكان في الضفة الغربية وغزة

مع أن إعطاء وصف كامل لأداء قطاع الإسكان في الضفة الغربية وغزة سوف يحتاج إلى تقييم نتائج الإسكان عبر المكان والزمان وبالنسبة إلى فئات بعينها من السكان، إلا أنه من المجدي مع ذلك دراسة عدد من النتائج الرئيسية على المستوى الإجمالي. إن هذه

---

(٣) بدأت محادثات بين البنك الدولي ووزارة الإسكان في السلطة الوطنية الفلسطينية لتحديد عنصر يعنى بتطوير سياسة الإسكان في الصندوق الائتماني للمساعدة الفنية التابع للبنك الدولي، وسوف يركز العنصر على تطوير قاعدة بيانات قادرة على توفير المعلومات عن الخيارات السياسية والمؤسسية ضمن القطاع.

العملية مشابهة إلى حدٍ ما للفحص الأولي الذي قد يجريه الطبيب عندما يرى المريض للمرة الأولى، ذلك أنه وفقاً لنتيجة الفحوصات الروتينية والمتعارف عليها عالمياً للحرارة وضغط الدم وغير ذلك، ووفقاً لمقارنة نتائج هذه الفحوصات بالمعايير المأخوذ بها، يمكن أن يتم تشخيص المريض بأنه إما صحيح معافى أو في حاجة إلى المزيد من الفحوصات لإجراء التشخيص الصحيح والشروع في إعداد الوصفة للعلاج.

ويطرح برنامج مؤشرات الإسكان عشرة مؤشرات رئيسية لإجراء مثل هذا الفحص الأولي لأداء قطاع الإسكان. وقد صممت هذه المؤشرات بحيث تلبي اهتمامات الفاعلين الرئيسيين في القطاع الذين وصفوا أعلاه، وتعطي فكرة عن الخصائص الرئيسية لنتائج الإسكان وطريقة عمل الأسواق الرئيسية بالنسبة إلى مدخلات الإسكان. وتقسم المؤشرات العشرة إلى خمس فئات أساسية، وهي:

١ ـ مؤشرات الأسعار	المؤشر ١:	نسبة سعر المسكن إلى الدخل
	المؤشر ٢:	نسبة الايجار إلى الدخل
٢ ـ المؤشرات الكمية	المؤشر ٣:	إنتاج المساكن
	المؤشر ٤:	الاستثمار في المساكن
٣ ـ المؤشرات النوعية	المؤشر ٥:	المساحة المتاحة للشخص الواحد
	المؤشر ٦:	الهياكل الدائمة
	المؤشر ٧:	المساكن غير المرخصة
٤ ـ مؤشرات جانب الطلب	المؤشر ٨:	حافظة الائتمانات المقدمة للإسكان
٥ ـ مؤشرات جانب العرض	المؤشر ٩:	مضاعِف تطوير الأراضي
	المؤشر ١٠:	نفقات البنى التحتية للفرد الواحد

ويرد أدناه وصف لهذه المؤشرات بمزيد من التفصيل.

ليس في وسع هذه المؤشرات العشرة الرئيسية أن تلم بأبعاد قطاع الإسكان كافة، وسوف يحتاج أي بلد إلى القيام بدراسات متعمقة ومسوحات عينات لإثراء هذه المقاييس ولمراقبة آثار السياسات المحددة. وقد تحتاج إحدى البلدان إلى إكمال هذه المجموعة الأساسية من المؤشرات وفقاً لاهتماماتها الخاصة، ولا سيما في ما يتعلق بنتائج الإسكان بالنسبة إلى الفقراء والمجموعات العرقية والاثنية، وإلى غيرها من الفئات ذات الاحتياجات الخاصة[٤].

ويرد في ما يلي وصف لأهمية كل مؤشر وتوزيعه على مختلف مستويات نصيب

---

(٤) غير أن التحليل الأولي في إطار برنامج مؤشرات الإسكان يشير إلى أن مقاييس أداء قطاع الإسكان الإجمالية، كالقيم الوسيطة لأسعار المساكن والنتائج المادية، تكون مرتفعة بصفة منتظمة وبالارتباط بالنتائج المحققة على صعيد مستويات الدخل كافة.

الفرد من الناتج القومي الإجمالي، وكذلك تحليل أولي لنتائج المسح الموسع. كما يرد رسم بياني لكل مؤشر تظهر فيه القيمة الوسطية المبلغ عنها لخمس مجموعات مختلفة من الدخول، كل واحدة تشمل عشرة أقطار تقريباً، ويبين أعلى وأخفض قيمة مبلغ عنها للمؤشر في كل مجموعة دخل. وما لم يذكر عكس ذلك، فإن نتائج التجارب الواردة عن الضفة الغربية وغزة تخص السنوات الممتدة من عام ١٩٩٠ إلى الوقت الحاضر. وترد البيانات الخاصة بغزة بشكل منفصل عن تلك الخاصة بالضفة الغربية كلما أمكن ذلك، لا لمجرد وجود اختلافات في نتائج الإسكان، بل أيضاً لوجود اختلافات ذات شأن في السياسات والأنظمة التي تؤثر في النتائج في كل منطقة. وفي بعض الحالات، لم يتسنَّ بعد الحصول على بيانات بشأن النتائج ذات الصلة المتعلقة بالضفة الغربية وغزة. وفي تلك الحالات، يشار إلى ذلك أدناه، وتذكر التوجهات التي يتخذها المؤشر المعني ضمن المنطقة بهدف توضيح نطاق النتائج المحتملة وآثارها.

ويعكس تفسير هذه المؤشرات وغيرها من المؤشرات صورة مختلفة تماماً عن ماهية «مشكلة المساكن» في مكانٍ بعينه عن الصورة التي تطرحها النُهُج البديلة، كتلك التي يمثلها نموذجياً «تقييم احتياجات المساكن»، وهو تقييم شاعت شعبيته على يد بعض منظمات المعونة الثنائية. ولما كان أسلوب التشخيص باستخدام مؤشرات الإسكان مختلفاً عن الأسلوب الخاص بنهج «تقييم احتياجات المساكن» وأشمل منه، فليس من الغريب أن تكون الوصفات الخاصة بسياسة الإسكان المتأتية عنه مختلفة أيضاً. فالنهج المذكور ينحو بلا هوادة لإعطاء وصفة لبناء المساكن، بمعدل يتجاوز في العادة امكانيات القطاعين العام والخاص معاً، على أنها الحل لـ«المشكلة».

لكن مشاكل الإسكان وقدراته المحتملة أعمق بكثير من تلك المشار إليها في الحسابات المتحذلقة للأسر والبيوت «المقبولة». ولا يكون من الغريب أن تكون الحلول المقترحة أشمل نطاقاً عندما تدرس المشاكل بطريقة أشمل نطاقاً أيضاً.

المؤشر رقم (١)

نسبة سعر المسكن إلى الدخل

تعرّف بأنها نسبة السعر الوسطي الذي يتحدد في السوق الحرة لوحدة السكن، والدخل الوسطي السنوي للأسرة.

منطقة أفريقيا المجاورة للصحراء	٢,٢١
آسيا الجنوبية	٦,٢٥
آسيا الشرقية	٤,١٥
أمريكا اللاتينية والكاريبي	٢,٣٨
أوروبا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٦,٥٩
الأقطار الصناعية	٤,٧٠

الدلالة: إن كان هناك مؤشر واحد يعكس أكبر قدر من المعلومات بشأن الأداء

الإجمالي للإسكان، فهو نسبة سعر المسكن إلى الدخل. وهو مقياس رئيسي لمدى ملاءمة أسعار المساكن والقدرة على دفعها، فإذا كانت أسعار المساكن عالية نسبة إلى الدخول مع ثبات العوامل الأخرى، فذلك يعني أن جزءاً أقل من السكان سوف يكون في وسعه شراء المساكن. ومن المهم أيضاً أن هذا المؤشر يعطي صوراً واضحة ومهمة عن عدة اختلالات في سوق الإسكان تدل على طائفة متنوعة من أوجه قصور السياسة. فعلى سبيل المثال، عندما يكون هذا المؤشر مرتفعاً بصورة غير طبيعية، يشير ذلك عموماً إلى أن قدرة عرض المساكن على تلبية الطلب الفعلي على المساكن محدودة، وهذه صفة موجودة في كثير من نظم توفير المساكن في الاقتصادات السوقية والمخططة مركزياً معاً. وفي الغالب نجد أن نوعية المساكن ومساحتها تكون في مثل هذه الحالات دون المستويات المألوفة في الأقطار التي تتمتع بنظم لتوفير مساكن جيدة الأداء وذات استجابة جيدة. وعندما يكون المؤشر منخفضاً بصورة غير طبيعية، قد يدل ذلك على شيوع الحيازة العقارية غير المضمونة، وهذا الوضع يؤدي إلى تراجع استعداد السكان للاستثمار في المساكن وإلى تردي نوعية المساكن إلى ما دون المقبول.

النتائج: تبلغ النسبة الوسطية لسعر المسكن إلى الدخل ٥,٠، وتتراوح من أدنى نسبة وهي ٠,٩ إلى أعلى نسبة وهي ١٤,٨. ويرتفع المتوسط المبلغ عنه بشكل متواضع بارتفاع مستوى التنمية الاقتصادية. أما التفاوت في ما بين المناطق فهو أبرز من ذلك قليلاً، وتوجد أعلى النسب المبلغ عنها في أوروبا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا وآسيا الجنوبية، وأدناها في منطقة أفريقيا المجاورة للصحراء وأمريكا اللاتينية والكاريبي. وتكون النسب المبلغ عنها لسعر المسكن إلى الدخل مرتفعة جداً في البلدان التي تكون حقوق الملكية الخاصة محدودة فيها والتي تعطي دوراً بارزاً للقطاع العام في ما يتعلق بملكية الأراضي والمساكن. وهناك بلدان أخرى ذات نسب مرتفعة جداً لسعر المسكن إلى الدخل، وهي تلك البلدان التي تكون تكلفة البناء وأسعار الأراضي مرتفعة فيها، ويعزى ذلك جزئياً إلى وجود أحوال تنظيمية مقيدة تؤثر في استخدام الأراضي وبناء المساكن، كاتباع سياسات مثل الأحزمة الزراعية الخضراء واعتماد أنظمة معقدة ومبددة للوقت. وتدل نسبة سعر المسكن إلى الدخل على المستوى العام للطلب الزائد في أسواق المساكن، ويقرن ذلك، في التحليلات الأولية، بانخفاض استهلاك المساكن (وخصوصاً المقاييس البديلة للاكتظاظ والمساحة المخصصة للسكن) وانخفاض معدلات ملكية المساكن.

وفي غياب المسوحات المحدّثة المتعلقة بأسعار بيع وحدات المساكن القائمة حالياً، تصعب معرفة قيمة نسبة سعر المسكن إلى الدخل في الضفة الغربية وغزة معرفة دقيقة. وتكون أسعار بيع الوحدات المبنية حديثاً في الغالب نحو ٤٥٠٠٠ دولار كحد أدنى، مقارنة بدخل الأسرة الوسيط المقدر بنحو ٤٢٠٠ دولار[٥]، مما يجعل نسبة أسعار المساكن

(٥) تم تقدير هذا الرقم لسنة ١٩٩٠، ويفترض أن الدخول الحقيقية لم تتغير منذ ذلك الوقت.

الجديدة إلى الدخل تتجاوز ١٠، وهذا يشير إلى أن معظم المساكن المبنية حديثاً متاحة للفئات العليا فقط من فئات الدخل. وفي المقابل، فإن المساكن القائمة حالياً ذات أسعار يمكن تحملها، ولو أن هناك قدراً لا بأس به من التشكك في ما يخص الأسعار الفعلية. وفي المتوسط، فإن المساكن القائمة حالياً أصغر من المساكن الجديدة وأقل مرافق وأدنى جودة من حيث التشطيبات، كما أن النصيب الأكبر من البيوت يقع في مخيمات اللاجئين. وكي نعطي فكرة عامة عن الحجم الذي نتحدث عنه، نفترض أن سعر المساكن القائمة حالياً هو نصف السعر النمطي المفترض للمساكن الجديدة تقريباً، أي ٢٢٥٠٠ دولار، وهو سعر بيت تبلغ مساحته ٩٠ متراً مربعاً تقريباً، وسعر متره المربع ٢٠٠ دولار، ويقع على قطعة مساحتها ٢٥٠ متراً مربعاً بقيمة ١٠٠ دولار للمتر المربع الواحد.

	مصر	المغرب	الأردن	تونس	تركيا	الضفة الغربية وغزة	الجزائر	إسرائيل
الناتج القومي الإجمالي (١٩٩٠) بالدولار	٦٠٠	٩٥٠	١٢٤٠	١٤٤٠	١٦٣٠	١٧٠٠	٢٠٦٠	١٦٦٨٠
نسبة سعر المسكن إلى الدخل	٦,٦٧	٧,١٥	٣,٣٩	٦,١١	٥,٠٣	٦,٤	١١,٧٠	٥,٠٣

والنسبة الناتجة لسعر المسكن إلى الدخل والبالغة ٥,٤ هي نسبة المعدل المتوسط تقريباً في بلدان المنطقة وفي البلدان النامية بصفة عامة. ومن جهة أخرى، فإن المعدل المتوسط بعيد جداً عن «أفضل» نسبة ممكن بلوغها، أي النسبة المتوافقة مع قطاع الإسكان الجيد الأداء. ومن المقدر، على سبيل المثال، أن أسعار المساكن في الأردن (تمثله مدينة عمان) ليست سوى نحو ٣,٤ أمثال دخل الأسرة الوسيط، وكثير من البلدان المتقدمة فيها نسب منخفضة مماثلة. أما إسرائيل حيث تبلغ النسبة ٥,٠، فهي بعيدة بالفعل عن نقطة الوسط مقارنة بالبلدان الأكثر تقدماً من الناحية الاقتصادية، حيث إن نسبة سعر المسكن إلى الدخل بنحو ٤ أو أقل هي النسبة النمطية للمدن التي تتمتع بأسواق لمساكن جيدة الأداء.

وينجم ارتفاع أسعار المساكن النسبي المشهود في الضفة الغربية وغزة جزئياً عن ارتفاع تكلفة البناء والأراضي أكثر من اللازم. وقد قدرت تكاليف البناء (للمتر المربع) في المناطق الحضرية ابتداء من ١٨٥ دولاراً للبناء بلا «تشطيبات» حتى ٢٧٥ دولاراً للبناء مع

«تشطيبات كاملة» في سنة ١٩٩٣[٦]. وتبدو هذه التكاليف باهظة مقارنة بغيرها من بلدان المنطقة التي تستخدم أساليب بناء مماثلة، إذ قدرت التكاليف في مصر والمغرب والأردن وتركيا مثلاً بنحو ٩٠ و١٥٧ و١٥٠ و١١٠ دولارات للمتر المربع على التوالي في سنة ١٩٩٠، في حين قدرت التكاليف في إسرائيل بنحو ٥٧٠ دولاراً للمتر المربع[٧]. وعليه، فإن تكلفة البناء «بتشطيبات» في الضفة الغربية وغزة تقدر بنحو نصف تكلفة البناء بتشطيبات في إسرائيل. وتعود أسباب ارتفاع تكاليف بناء الوحدة على الأرجح إلى:

١ ـ التأثير التصاعدي في مستوى الأجور الناجم عن عمل عمال أبناء الضفة الغربية وغزة في إسرائيل (وكانوا يشكلون نسبة مرتفعة تبلغ نحو ٧٥ بالمئة من العمالة في قطاع البناء في العقد المنصرم).

٢ ـ الاعتماد على إسرائيل في توفير مواد البناء. فمع أن بعض المواد تصنع محلياً مثل حجر المقالع، إلا أن الخشب والأسمنت يستوردان إما من إسرائيل أو من خلالها.

وبالنسبة إلى الأسمنت، تعتمد معامل الأسمنت المحلية اعتماداً كاملاً على إسرائيل في الحصول على إمدادات الأسمنت، في حين كان المستثمرون العرب يحرمون بشكل متكرر من الحصول على إذن لإنشاء معمل أسمنت في الخليل كفيل بتلبية الاحتياجات المحلية كافة[٨]. وقد يكون من المجدي في هذا الصدد الشروع في إجراء دراسة أكثر تفصيلاً لمصادر ارتفاع تكاليف البناء في الضفة الغربية وغزة.

وفي ما يخص الأراضي، يعتبر سعر الأراضي في المدن عالياً بالمعايير الدولية، ويبدو أنه يرتفع بسرعة. وقدرت مؤسسة الإسكان التعاونية تكلفة المتر المربع من هذه الأراضي الملائمة لبناء المباني السكنية بأنها تراوحت من نحو ٣٠ دولاراً إلى ١٢٠ دولاراً في المدن والبلدات المختلفة في الضفة الغربية وغزة في سنة ١٩٩٣، وكان أعلى الأسعار قد سجل في غزة ونابلس[٩]. وإذا افترضنا أن المعدل المتوسط لتكلفة الأراضي هو ٦٠ دولاراً للمتر المربع، فسوف تحتاج الأسرة الوسيطة إلى أكثر من دخلها السنوي لمدة ثلاث سنوات لشراء قطعة أرض مساحتها ٢٥٠ متراً مربعاً. وبالمقارنة، قدرت تكلفة الأراضي

---

(٦) Cooperative Housing Foundation, *Housing Needs Assessment for the West Bank and Gaza,* report prepared for the US Agency for International Development, revised ed. (Washington, DC: [n. pb.], 1993), p. 21.

(٧) World Bank, *The Housing Indicators Project* (Washington: The Bank, 1993), vol. 2: *Indicator Tables.*

(٨) Simha Bahiri, *Construction and Housing in the West Bank and Gaza,* Research Report (Jerusalem: Published for the West Bank Data Base Project by the Jerusalem Post, 1989), p. 41.

(٩) Cooperative Housing Foundation, *Housing Needs Assessment for the West Bank and Gaza,* p. 19.

ذات الخدمات في إسرائيل (تل أبيب) بِنحو ١١٦ دولاراً للمتر المربع في سنة ١٩٩٢، وفي هذه الحالة كان في وسع الأسرة «النمطية» أن تشتري قطعة مساحتها ٢٥٠ متراً مربعاً بمبلغ يعادل دخلها السنوي لمدة سنة ونصف تقريباً. وفي عمان العاصمة كان سعر الأراضي ذات الخدمات يبلغ نحو ٢٣ دولاراً للمتر المربع في سنة ١٩٩٠، وهنا كذلك كان شراء قطعة مساحتها ٢٥٠ متراً مربعاً سيحتاج إلى ما يعادل دخل الأسرة النمطية لمدة سنة ونصف تقريباً.

ومما لا شك فيه أن ارتفاع أسعار الأراضي في الضفة الغربية وغزة هو صفة تعزى إلى شحةٍ مقارِنةٍ في الأراضي ذات الموقع الملائم الخدمات. وتشمل أسباب هذه الشحة: الممارسة المعروفة والمتمثلة في استيلاء إسرائيل على الأراضي لإنشاء المستوطنات وإقامة المناطق الأمنية، وغير ذلك من الأغراض، وكذلك القيود الكثيرة المفروضة على تطوير الأراضي الفلسطينية، إذ كانت توجد داخل الحدود البلدية مناطق محددة بشكل صارم لتطوير الأراضي، وحتى داخل هذه الحدود البلدية كانت تصاريح التخطيط تخضع لرقابة شديدة. وقدر كون (Coon)[١٠]، مثلاً، أن من بين ٢٥٠٠ رخصة بناء تقريباً تعتبر مطلوبة سنوياً للسماح بالبناء في الضفة الغربية لتتماشى مع الزيادة السكانية، لم يكن يصدر فعلياً سوى ٣٥٠ رخصة في السنة، أي بمعدل رخصة واحدة لكل ١٧٠٠ شخص. ووجد في بلدان أخرى ذات إجراءات مماثلة، تخطيطية وتنظيمية مقيِّدة ومبددة للوقت، أن أسعار الأراضي والمساكن ليست مجرد أعلى بكثير هيكلياً منها في النظم الأكثر تيسيراً، بل أيضاً أن الأسعار أكثر تقلباً بكثير، فترتفع وتنخفض سريعاً استجابة للتغيرات في الطلب[١١]. ويبدو من ذلك أن الأسعار الحالية للأراضي والمساكن أعلى بكثير مما يتوقع في ظل نظام تنظيمي أقل قيوداً، وأنه ما لم تتخذ إجراءات لإيجاد نظام أكثر مرونة وقدرة على الاستجابة للتغيرات، فإن أي ارتفاع في الطلب، كذلك المتولد من تدفق «العائدين» أو انتعاش النمو الاقتصادي، قد تصحبه زيادات سريعة في أسعار الأراضي والمساكن تحبط أي توسع اقتصادي جديد.

والسبب الأخير لارتفاع الأسعار المقارنة للمساكن في الضفة الغربية وغزة هو ارتفاع

---

(١٠) Anthony Coon, *Town Planning under Military Occupation: An Examination of the Law and Practice of Town Planning in the Occupied West Bank* (Aldershot, Hants, UK: Dartmouth Publishing Company, 1992), p. 136.

(١١) في بلدان مثل كوريا وماليزيا حيث توجد أنظمة خاصة بالأراضي شديدة التصلب، تكون أسعار الأراضي من أعلى الأسعار في العالم بالمقارنة بدخل الأسرة. وعلاوة على ذلك، فمن المألوف أن يتجاوز الارتفاع في أسعار الأراضي الزيادات العامة للأسعار بنحو ٥٠ بالمئة خلال سنوات النمو الاقتصادي والديمغرافي السريع. انظر: Stephen K. Mayo and Stephen Sheppard, *Empirical Evidence on the Effects of Development Control: Korea, Malaysia and Thailand*, Oberlin College Discussion Papers in Economics (Oberlin, OH: [Oberlin College], 1992).

مستوى معايير الإسكان فيهما، فتكون المساكن في الغالب أكبر وأفضل إمداداً بالبنى التحتية الحضرية من معظم المساكن في الكثير من البلدان الأخرى ضمن المنطقة (انظر أيضاً البحث أدناه بشأن «المساحة المتاحة للشخص الواحد». ووفقاً لمكتب الإحصاء المركزي الإسرائيلي، بلغ متوسط حجم البيوت الجديدة التي بنيت في سنة ١٩٨٧ في الضفة الغربية وغزة ١٣٣ متراً مربعاً[١٢]، في حين تم تقدير «متوسط» الوحدة السكنية في العدد الإجمالي للمساكن الموجودة (مع الاعتراف بأن التقدير يستند إلى تحليل «خاطف» لبيانات «غير كاملة») بنحو ٩٨ متراً مربعاً. واستناداً إلى مسوحات أجريت في مجموعة كبيرة من البلدان الأخرى، تبين أن البيت الوسيط هو في العادة أكبر بنسبة ٨٥ ـ ٩٠ بالمئة من البيت «المتوسط»، مما يحمل على الاعتقاد بأن حجم وحدة السكن «النمطية» أو الوسيطة في الضفة الغربية وغزة يتراوح من ٨٣ إلى ٨٩ متراً مربعاً. إن حجم البيوت الجديدة التي تبنى حالياً في الضفة الغربية وغزة ليس أصغر إلا من حجم البيت الوسيط في أستراليا (١٦٧ متراً مربعاً) والولايات المتحدة (١٨٠ متراً مربعاً) من بين البلدان الممثلة في برنامج مؤشرات الإسكان والبالغ عددها ٥٣ بلداً. أما الحجم المقدر للبيت الوسيط في الضفة الغربية وغزة، فيتعادل مع ذلك الموجود في سنغافورة (٨٣ متراً مربعاً) والنرويج (٨٤ متراً مربعاً) ويأتي بعد أربعة بلدان فقط. ولتحديد كيفية تخفيض أسعار المساكن إلى مستوى القدرة على دفعها، فإن من المهم للغاية توثيق المعلومات بشأن مدى تأثر مثل هذه الأحجام الكبيرة بالأنظمة الممكن تعديلها، مقابل تأثرها بالتفضيلات المرتبطة بالثقافة المحلية والتي قد لا يمكن تعديلها بهذه السهولة.

المؤشر رقم (٢)

نسبة الإيجار إلى الدخل

تعرّف بأنها نسبة الإيجار السنوي الوسيط لوحدة السكن إلى دخل الأسرة السنوي الوسيط للمستأجرين.

الدلالة: هذا المؤشر، شأنه شأن المؤشر رقم (١): نسبة سعر المسكن إلى الدخل هو مقياس رئيسي للقدرة على الدفع. فينبغي ألا تأخذ مصروفات الإسكان قسماً غير معقول من دخل الأسرة في ظل سوق إسكان جيدة الأداء. بيد أن هذا المؤشر، وكما هو الحال بالنسبة إلى مؤشر نسبة سعر المسكن إلى الدخل، يعطي معلومات أكثر من ملاءمة السعر، فارتفاع قيمة هذا المؤشر نسبياً يدل غالباً على أن عرض المساكن للإيجار لا يفي بالطلب، ويقرن ذلك أحياناً بتردي نوعية المساكن أكثر من اللازم. كما يدل الانخفاض الكبير في هذا المؤشر على انتشار تدابير لضبط الإيجارات تؤدي إلى انخفاض الإيجارات إلى ما دون أسعار السوق، مما يفضي بدوره إلى خفض معدلات إنتاج المساكن والاستثمار فيها.

(١٢) Bahiri, *Construction and Housing in the West Bank and Gaza*, p. 47.

المؤشر رقم (٢)

منطقة أفريقيا المجاورة للصحراء	٠,١٠
آسيا الجنوبية	٠,١٩
آسيا الشرقية	٠,٢٠
أمريكا اللاتينية والكاريبي	٠,٢٠
أوروبا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٠,٠٦
الأقطار الصناعية	٠,١٨

النتائج: تبلغ النسبة الوسيطة للإيجار إلى الدخل ٠,١٨ وتترواح من ٠,٠٣ إلى ٠,٣٨. وتكون نسبة الإيجار إلى الدخل، بشكل عام ووفقاً للأدلة السابقة، منخفضة في البلدان المنخفضة الدخل، وترتفع بارتفاع مستوى التنمية الاقتصادية لتصل إلى ذروتها في البلدان المتوسطة الدخل، ثم تنخفض عموماً. وفي ما بين المناطق، تسجل أدنى نسب الإيجار إلى الدخل في منطقة أفريقيا المجاورة للصحراء وأوروبا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهي مناطق تشتمل على بضعة بلدان تنتشر فيها ضوابط الإيجار. ولا يبلّغ عن تفاوت كبير في ما بين المناطق من حيث النسبة الوسيطة للايجار إلى الدخل.

وتتأثر الإيجارات بكل من التدخل الحكومي، في شكل ضوابط الإيجار، وقوى السوق. فتكون نسب الإيجار إلى الدخل أعلى في البلدان التي تواجه ضغطاً شديداً على الطلب، يتمثل في ارتفاع معدلات تشكيل المساكن، وأدنى في البلدان التي يوجد فيها ضوابط الايجار. ويظهر أن هناك ارتباطاً بين نسب الايجار إلى الدخل من جانب، وسهولة التنقل في ما بين المساكن والخيار الخاص بالحيازة العقارية من جانب آخر. فعندما تكون الايجارات منخفضة، ولا سيما في البلدان التي تنتشر فيها ضوابط الايجار، تكون سهولة التنقل في ما بين المساكن أقل بكثير منها في البلدان المماثلة لها من الجوانب الأخرى. وعندما تكون نسب الايجار إلى الدخل مرتفعة، يصبح امتلاك المساكن جذاباً أكثر من الايجار، وترتفع نتيجة لذلك معدلات تملك المنازل.

	مصر	المغرب	الأردن	تونس	تركيا	الضفة الغربية وغزة	الجزائر	إسرائيل
الناتج القومي الإجمالي (١٩٩٠) (بالدولار)	٦٠٠	٩٥٠	١٢٤٠	١٤٤٠	١٦٣٠	١٧٠٠	٢٠٦٠	١٦٦٨٠
نسبة الايجار إلى الدخل	٠,٠٦٠	٠,١٣٠	٠,١٦٣	٠,٢٠٧	٠,٢٥٠	٠,٠٥ – ٠,٠٧	٠,٠٥٨	٠,٢٢٦

ومقارنة ببلدان المنطقة، تكون الايجارات، التي هي جزء قليل من الدخول، والتي تقدر بأنها تتراوح من ٥ إلى ٧ بالمئة من دخول الأسر، من أخفض الايجارات في المنطقة، وذلك نتيجة لانتشار ضوابط الايجار، على الأقل في الضفة الغربية، حيث تستند الايجارات إلى القانون الأردني في الأعوام ١٩٤٨ ـ ١٩٦٧ الذي لم تعدل نصوصه في الضفة الغربية منذ سنة ١٩٦٧. أما في غزة فلا تطبق نصوص من هذا القبيل، ولكن يبدو أن إشغال المساكن بالايجار لا يمثل أكثر من ٢ ـ ٤ بالمئة من العدد الإجمالي للمساكن. وحتى في الضفة الغربية تكون نسبة المساكن المؤجرة ضئيلة نسبياً، إذ تبلغ نحو ٣١ بالمئة. والمعدل الإجمالي للمساكن التي يشغلها مالكوها، والذي يبلغ نحو ٨٤ بالمئة (باعتبار أن جميع الساكنين في مخيمات المهاجرين هم أصحاب مساكنهم)، هو أعلى معدل في العالم نسبة إلى مستوى الدخل في الضفة الغربية وغزة. ففي الحالات النمطية، لا تتجاوز نسبة المساكن التي يسكنها مالكوها ٦٠ بالمئة تقريباً من إجمالي المساكن في المدن في البلدان ذات مستويات الدخل المماثلة.

ولو أتيح المجال لارتفاع الايجارات لتصل مستويات السوق، يكون من المتوقع بلوغ الايجارات مستوى يتراوح من ١٩ إلى ٢٥ بالمئة من الدخول الوسيطة. وهذا المستوى أعلى من المستويات السائدة في الأردن وتونس، حيث ظلت آثار ضوابط الايجار السابقة عالقة، على الرغم من تخفيفها بشكل عام في السنوات الأخيرة، بل قد ترتفع الايجارات حتى تصل المستوى السائد في تركيا، حيث لا توجد ضوابط على الايجارات. وقد بدأت تظهر في غزة ايجارات على هذه المستويات، وهي تعادل من ٢٠٠ إلى ٣٠٠ شيكل إسرائيلي جديد شهرياً للبيوت «النمطية»، وربما ضعف هذا البدل بالنسبة إلى البيوت الجديدة. وعند هذه المستويات، من المرجح أن تدر الايجارات معدل عائد ينافس معدل عائد غيره من الاستثمارات، فتكون بالتالي حافزاً لإنتاج عدد أكبر من مساكن الايجار(١٣). ويبدو أن زيادة نصيب مساكن الايجار من العدد الإجمالي للمساكن تتماشى مع السياسة المشجعة لزيادة سهولة حركة انتقال العمال، وبالتالي مرونة سوق العمل، وهما هدفان يمكن أن يسهما في تحقيق هدف التنمية الاقتصادية الطويل المدى.

المؤشر رقم (٣)

إنتاج المساكن

يعرّف بأنه مجموع عدد وحدات السكن (في كلا القطاعين الرسمي وغير الرسمي) المنتجة في العام السابق لكل ألف نسمة.

---

(١٣) يبدو أنه لا توجد معلومات كثيرة عن العدد الإجمالي لمساكن الايجار واقتصاداتها في الضفة الغربية وغزة. وقد يكون من المجدي دراسة القطاع الفرعي لمساكن الايجار بمزيد من التعمق، بهدف خلق مزيد من الاستواء بين مساكن الايجار والمساكن التي يسكنها مالكوها.

منطقة أفريقيا المجاورة للصحراء	٣,٤٢
آسيا الجنوبية	٦,٠٥
آسيا الشرقية	٧,١٦
أمريكا اللاتينية والكاريبي	٦,٠١
أوروبا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٦,٥٤
الأقطار الصناعية	٦,١٢

الدلالة: يمثل هذا المؤشر إحدى وسائل قياس أهمية قطاع الإسكان بالنسبة إلى الاقتصاد الأوسع، وعندما يدمج ببيانات أخرى يكتسي بأهمية أيضاً بوصفه مقياساً لقدرة نظام توفير الإسكان على مماشاة الطلب المتزايد على المساكن. وعندما يستخدم كمقياس لحجم البناء، يرتبط هذا المؤشر بشكل وثيق بمستوى العمالة في ميدان بناء المباني السكنية وبمدى استخدام المدخلات الوسيطة فيه، وكذلك يرتبط، من خلال العوامل المضاعِفة، بالمستوى الإجمالي للنشاط الاقتصادي[(١٤)]. ويمكن أيضاً قياس إنتاج المساكن بالحجم الإجمالي للمساكن لاستخلاص معدل زيادة العدد الإجمالي للمساكن، وهذا بدوره يمكن مقارنته بمعدل تشكيل الأسر، وعندئذٍ يتبين ما إذا كان إنتاج المساكن يتماشى مع التغيرات الديمغرافية أم لا[(١٥)].

ويعتمد إنتاج المساكن بالنسبة إلى عدد السكان على بعض الخصائص الديمغرافية للسكان، ولا سيما حجم الأسرة. فإذا افترضنا أن هناك معدلاً محدداً لتشكيل الأسر، يتعين على المعدل الأعلى لإنتاج الوحدات السكنية نسبة إلى عدد السكان أن يلبي مطالب السكان ذوي الأسر الصغيرة بدلاً من السكان ذوي الأسر الكبيرة. غير أن الإنتاج يرتهن أيضاً بعوامل العرض والطلب، وكلاهما يتوقف على عدد من سياسات الإسكان كتوفر تمويل الإسكان مثلاً أو مرونة الأنظمة الخاصة بالأراضي والبناء.

النتائج: يبلغ متوسط إنتاج المساكن لكل ألف نسمة ٦,٨ للعينة. وباستثناء البلدان المنخفضة الدخل التي يبلغ الإنتاج فيها أدنى مستوى له، ينخفض الإنتاج لكل ألف نسمة بصورة قليلة، ولكن منتظمة، بتزايد الدخل. وبالنسبة إلى المناطق، توجد أعلى معدلات الإنتاج في آسيا الشرقية وأدناها في البلدان الصناعية. وعند استخدام أداة بديلة لقياس

(١٤) يمكن في بضعة أقطار متقدمة، حيث تكون معظم المساكن مبنية بشكل رسمي، القيام بسهولة بتجميع بيانات عن «مؤشر أنشطة» بديل وهو عدد المساكن المشروع في بنائها واستخدامها بشكل واسع في المناقشات العامة بشأن حالة قطاع الإسكان، وكذلك في جهود التنمية الاقتصادية الكلية المتحذلقة. أما في البلدان التي يوجد فيها قطاع إسكان غير رسمي كبير الحجم، حيث تكون معظم أنشطة بناء المساكن غير مسجلة رسمياً، فيصعب تجميع بيانات عن المساكن المشروع في بنائها، أما المساكن الجاهزة فيمكن التأكد منها باستخدام مسوحات العينات أو بالتصوير من الجو.

(١٥) يمكن الحصول بسهولة على بيانات بشأن العدد الاجمالي للمساكن وتشكيل المساكن من احصاءات السكان والمساكن، ويمكن دمجها ببيانات تتعلق بإنتاج المساكن للتوصل إلى أدوات لقياس مدى كفاية الانتاج الحالي لتلبية حاجات الأعداد المتزايدة من السكان.

إنتاج المساكن، وهي معدل التغير في العدد الإجمالي للمساكن بالنسبة المئوية، تكون الاتجاهات مماثلة من الناحية النوعية لاتجاهات الإنتاج لكل ألف نسمة، لكنها أكثر وضوحاً. وتشير المقارنات بين معدل الإنتاج، بوصفه نسبة مئوية من عدد المساكن الإجمالي، ومعدل تشكيل الأسر، إلى وجود فرق كبير في قدرة أسواق الإسكان على تلبية الطلب الناشئ على المساكن. وفي البلدان التسعة التي بلّغت عن معدلات تشكيل أسر دون نسبة ١ بالمئة، كان معدل تغير عدد المساكن الإجمالي أعلى من معدل تشكيل الأسر. في المقابل، وفي البلدان التي بلّغت عن معدلات تشكيل أسر أعلى من ٣ بالمئة، أبلغ ١٥ بلداً من بين البلدان البالغ عددها ٢١ (أي ٨٥ بالمئة) أن عدد المساكن الإجمالي يزيد بشكل أبطأ على معدل تشكيل الأسر.

	مصر	المغرب	الأردن	تونس	تركيا	الضفة الغربية وغزة	الجزائر	إسرائيل
الناتج القومي الإجمالي (١٩٩٠) (بالدولار)	٦٠٠	٩٥٠	١٢٤٠	١٤٤٠	١٦٣٠	١٧٠٠	٢٠٦٠	١٦٦٨٠
الإنتاج لكل ألف نسمة	١١,٢	٦,٥	١٢,٥	٧,٨	٦,٦	٤,٩ ـ ٩,٨	٢,٧	٣,٨

إن البيانات المتعلقة بإنتاج المساكن في الضفة الغربية وغزة غير أكيدة إطلاقاً لأنها تستند إلى الإحصاءات الواردة من مكتب الإحصاء المركزي الإسرائيلي والتي يبدو من المرجح أنها تقلل بصورة منهجية من شأن دور قطاع الإسكان غير الرسمي، وبالتالي غير المسجل. وقد أشارت الإحصاءات «الرسمية» إلى أنه تم بناء نحو ٦٩٧٨ بيتاً في الضفة الغربية وغزة في سنة ١٩٨٧، مقارنة بعدد سكان «رسمي» شارف على ١,٤٣٣ مليون نسمة، مما يعني أن معدل الإنتاج يساوي ٤,٩ بيوت لكل ألف نسمة[١٦]. ونستنتج من مثل ذلك المعدل للإنتاج، وبالاستناد إلى عدد المساكن الإجمالي الذي قدر بحوالى ٢٢٠٠٠٠ في سنة ١٩٨٧، أن العدد الإجمالي للمساكن كان يزيد بمعدل ٣,٢ بالمئة تقريباً، أي بما يساوي معدل نمو السكان تقريباً أثناء الفترة الممتدة من عام ١٩٨٢ إلى عام ١٩٩١. ولما كان حجم الأسر ثابتاً في جوهره على مدى هذه الفترة الزمنية[١٧]، فقد كان عدد المساكن الإجمالي يزيد هو أيضاً بمعدل يساوي نمو عدد الأسر.

(١٦) بالاستناد إلى أرقام مختلفة بعض الشيء يورد البحيري (Bahiri) معدلات انتاج لكل ألف نسمة تبلغ ٦,١ و٢,٦ للضفة الغربية وغزة على التوالي للفترة (١٩٨٤ ـ ١٩٨٧)، فيبلغ الرقم الاجمالي ٤,٧ لكل ألف نسمة. المصدر نفسه.

(١٧) انظر: المصدر نفسه، ص ٤٩.

ولكن يبدو من الجائز جداً أن الإحصاءات المسجلة رسمياً بشأن المساكن الجاهزة قللت إلى حد كبير من معدلات الإنتاج الفعلية. فقد قدرت مثلاً وثيقة أعدت من قبل مركز الهندسة والتخطيط في سنة ١٩٩٢ بشأن استراتيجية الإسكان أن ٣٢ بالمئة فقط من جميع البيوت المبنية في الضفة الغربية بعد سنة ١٩٦٧ كان لديها رخص بناء[١٨]. وقدر كون أن هناك نحو ١٣٠٠٠ أسرة ساكنة في الضفة الغربية وغزة لا تملك رخصاً في الفترة التي أجرى دراسته فيها. وطالما أن الإحصاءات الرسمية تستند إلى رخص البناء المسجلة، فإن كل واحدة من هذه الملاحظات تترك مجالاً واسعاً للشك بشأن معدلات الإنتاج الفعلية[١٩].

وعلاوة على ذلك، فإن المقارنة بين البيانات المتعلقة بمستويات النشاط الاقتصادي لقطاع بناء المباني السكنية، والواردة في حسابات الدخل الوطنية، وإحصاءات الإنتاج المبلغ عنها، تثير المزيد من الأسئلة في ما يتعلق بصحة الأرقام الرسمية. ففي سنة ١٩٩٠ مثلاً كان الناتج المقدر لقطاع بناء المباني السكنية يناهز ٣٨٠ مليون شيكل إسرائيلي جديد من أصل المبلغ المحتسب لقطاع البناء بأكمله، وهو زهاء ٥٠٤ ملايين شيكل إسرائيلي جديد. وفي سنة ١٩٨٧ كانت الأرقام المقابلة تبلغ ٣٤٩ مليون شيكل إسرائيلي جديد تقريباً بالنسبة إلى بناء المباني السكنية و٤٧٤ مليون شيكل إسرائيلي جديد بالنسبة إلى قطاع البناء بأكمله. ومن المألوف لبيانات صادرة عن مثل هذه الإحصاءات الوطنية أن تجمع على أساس البيانات المتعلقة بالمدخلات ـ العمل والمواد والأرباح ـ بدلاً من أن تجمع على أساس الأرقام المتعلقة بالناتج مثل «المساكن الجاهزة». وغالباً ما تعتبر بيانات المدخلات أكثر ثقة من بيانات الناتج في الحالات التي لا يكون من المألوف فيها تسجيل عدد المساكن المشروع في بنائها وعدد المساكن الجاهزة وقيمة المساكن المشيدة. غير أنه من تحصيل الحاصل أن «القيمة المضافة» في قطاع بناء المباني السكنية يمكن احتسابها، إما على أساس المدخلات، أو على أساس الناتج. وهكذا، فإذا توفرت بعض المعلومات الإضافية يمكن استخدام البيانات المتوفرة من أحد الأسلوبين لفحص الحسابات المستخرجة من الأسلوب الآخر.

ويمكن إعطاء تفسير مبسط للقيمة المضافة في قطاع بناء المباني السكنية والمحتسبة في حسابات الدخل الوطنية على أساس الناتج، وهو أنها تعادل قيمة البناء المشيد الذي يعادل بدوره عدد الوحدات الجاهزة مضروباً في المعدل المتوسط لتكلفة الوحدة الواحدة. ويساوي المعدل المتوسط لتكلفة الوحدة الواحدة بدوره المعدل المتوسط لتكلفة بناء المتر المربع الواحد مضروباً في المعدل المتوسط لحجم البيوت الجاهزة بالأمتار المربعة. وإذا توفر

(١٨) Cooperative Housing Foundation, *Housing Needs Assessment for the West Bank and Gaza*, p. 30.

(١٩) Coon, *Town Planning under Military Occupation: An Examination of the Law and Practice of Town Planning in the Occupied West Bank*.

لدينا تقدير للقيمة الإجمالية المضافة في القطاع باستخدام الأسلوب المستند إلى الناتج، كالأسلوب المستخدم في الحسابات الإسرائيلية، وإذا عرفنا نطاق تكلفة البناء وحجم البيوت، فإن من الممكن أن نحسب عدد الوحدات المفروض أن تكون قد بنيت لتعطي حجم الاستثمار المقدر. ويعرض الجدول رقم (٥ ـ ٢ ـ ١) نتائج عملية حسابية من هذا النوع للسنة ١٩٨٧، وقدر فيها أن مبلغ ٣٤٩ مليون شيكل إسرائيلي جديد (بحسب قيمة الشيكل في سنة ١٩٨٦) قد استثمر في الإسكان.

الجدول رقم (٥ ـ ٢ ـ ١)

حجم بناء المباني السكنية المطلوب لإنتاج ما يعادل

ناتج قطاع بناء المباني السكنية لسنة ١٩٨٧(*)

		البناء	تكلفة المتر المربع (بشيكل سنة ١٩٨٦)	التكلفة في سنة ١٩٩١ (بالدولار الأمريكي)
		١٩٠ شيكلاً إسرائيلياً جديداً (١٥٠ دولاراً)	٢٣٠ شيكلاً إسرائيلياً جديداً (١٨٥ دولاراً)	٢٧٠ شيكلاً إسرائيلياً جديداً (٢٢٠ دولاراً)
حجم وحدة السكن (بالمتر المربع)	٩٠	٢٠٤٠٩ (ـ ٦٦ بالمئة)	١٦٨٦٠ (ـ ٥٩ بالمئة)	١٤٣٦٢ (ـ ٥١ بالمئة)
	١١٠	١٦٦٩٩ (ـ ٥٨ بالمئة)	١٣٧٩٤ (ـ ٤٩ بالمئة)	١١٧٥٠ (ـ ٤١ بالمئة)
	١٣٠	١٤١٣٠ (ـ ٥١ بالمئة)	١١٦٧٢ (ـ ٤٠ بالمئة)	٩٩٤٣ (ـ ٣٠ بالمئة)
	١٥٠	١٢٢٤٥ (ـ ٤٣ بالمئة)	١٠١١٦ (ـ ٣١ بالمئة)	٨٦١٧ (ـ ١٩ بالمئة)

(*) النسبة المئوية المحتسبة لمدى تبخيس الناتج «الرسمي» موجودة بين قوسين.

وقد تم اختيار تكاليف البناء بحيث تمثل النطاق الذي سبق ذكره بالاستناد إلى تقرير مؤسسة الإسكان التعاونية بشأن البيوت غير المشطبة والمشطبة بشكل بسيط والمشطبة، وخفضت التكاليف بما يلائم ذلك. كما اختيرت أحجام الوحدات بحيث تمثل النطاق الذي تصوره الإحصاءات «الرسمية» (التي ذكرت أن المعدل المتوسط للوحدة الجديدة كان في سنة ١٩٨٧ مثلاً يتراوح من ١٢٧ متراً مربعاً إلى ١٤٥ متراً مربعاً في الضفة الغربية وغزة على التوالي) واختيرت أرقام أكثر تمثيلاً للعدد الإجمالي للمساكن القائمة. وقد تعكس هذه الأرقام بصورة أفضل البيوت الأقل تكلفة أو غير الرسمية أو غير المبلغ عنها.

وتشير الحسابات المعروضة في الجدول إلى أنه عندما يكون الحجم «الرسمي» للبيوت الجديدة ١٣٠ متراً مربعاً تقريباً، وعندما تكون تكاليف البناء بـ «تشطيبات كاملة» ٢٢٠ شيكلاً إسرائيلياً جديداً (بقيمة الشيكل في سنة ١٩٨٦) يكون من المفروض بناء ٩٩٤٣ بيتاً لإنتاج الناتج المقدر لقطاع بناء المباني السكنية، والبالغة قيمته ٣٤٩ مليون شيكل إسرائيلي جديد، مما يدل على أن أرقام الناتج الرسمية مبخسة بنحو ٣٠ بالمئة عن عدد الوحدات «المطلوب». ولكن يبدو من الأكثر ترجيحاً أن تكون تكاليف الوحدات غير المبلغ عنها وأحجامها أقل من الوحدات الرسمية. وإذا افترضنا أن المعدل المتوسط لحجم

الوحدة التي بنيت فعلاً هو ١١٠ أمتار مربعة، وأن مستوى التشطيبات فيها كان «متوسطاً»، عندها يكون الناتج «المطلوب» أقرب إلى ١٤,٠٠٠ وحدة في السنة، أي ضعف الناتج المبلغ عنه رسمياً تقريباً. أما إذا كانت الوحدة المعيارية هي بتشطيبات متوسطة وبحجم ٩٠ متراً مربعاً بلا تشطيبات، وبمتوسط حجم قدره ١١٠ أمتار مربعة، فإن الناتج «المطلوب» هو ١٧,٠٠٠ وحدة تقريباً، مما يعني أن أرقام الناتج الرسمية مبخسة بنحو ٦٠ بالمئة.

ومع أن الدراسات عن القطاع غير الرسمي نادرة في الضفة الغربية وغزة، فإن هذا النوع من القصور في الإحصاءات الرسمية التي يدلل عليها الجدول شائع أيضاً في بلدان أخرى في المنطقة. ففي مصر مثلاً، خلصت دراسة أجريت في سنة ١٩٨٢ إلى أن ٦٤ بالمئة تقريباً من العدد الإجمالي للمساكن «غير رسمية»، ومبنية بشكل مخالف لأنظمة تصنيف المناطق أو أنظمة البناء، وأن أكثر من ٨٠ بالمئة من المساكن الحديثة البناء تقع في الفئة «غير الرسمية»[٢٠]. وفي حالة مصر، يكمن أحد الأسباب الرئيسية في هذا الكم الهائل من الأبنية غير المبلغ عنها في أنها تبنى بصورة مرحلية إضافية، ويكون ذلك عادة على أسطح المباني القائمة. ففي القاهرة مثلاً قدّر أن نصف إلى ثلثي المساكن الجديدة تبنى على أسطح المباني القائمة. ويتبين من الملاحظة العابرة لظاهرة ارتفاع أعمدة التدعيم من أسقف المنازل باتجاه السماء، والمشيرة إلى الزيادة غير المسجلة لعدد المساكن في المستقبل، أنها منتشرة في بعض أجزاء الضفة الغربية وغزة اليوم بقدر مماثل لانتشارها في مصر في السنوات الأخيرة.

وإذا افترضنا أن الحسابات المذكورة أعلاه تظهر نقصاً يساوي النصف تقريباً عنه في الإحصاءات الرسمية، فإن ذلك يعني أن الناتج الفعلي أقرب إلى ١٠ بيوت لكل ألف نسمة من ٤,٩ المذكور في الإحصاءات الرسمية. ويوازي هذا المعدل معدل الإنتاج الموجود لدى أكبر المنتجين حجماً في المنطقة، وهو نمطي في الاقتصادات التي يمول بناء المساكن فيها إلى حد كبير من الحوالات الآتية من الخارج، كما هو الحال في الأردن ومصر. كما يتماشى هذا المعدل مع الرأي الذي مفاده أن قطاع الإسكان في الضفة الغربية وغزة قادر على مواكبة الزيادة السكانية بصورة جيدة، بل إنه كان في الواقع من العوامل المساهمة الأساسية في سهولة الانتقال إلى مساكن أفضل وتحسين ظروف الإسكان[٢١]. ويشير معدل الإنتاج البالغ ١٠ بيوت لكل ألف نسمة، والذي يبدو

---

(٢٠) Stephen K. Mayo and J. L. Katz, *Informal Housing in Egypt*, General Organization for Housing, Building and Planning Research (Cambridge, MA: Abt Associates Inc.; Dames and Moore Inc. for the United States Agency for International Development, 1982).

(٢١) للاطلاع على مناقشة بخصوص سرعة معدل تحسين النوعية في العدد الاجمالي للمساكن في السنوات الأخيرة في الضفة الغربية وغزة، انظر مثلاً: Bahiri, *Construction and Housing in the West Bank and Gaza*, p. 44ff.

منسجماً تماماً مع بيانات حسابات الدخل الوطنية والبيانات الخاصة بتكاليف الوحدات وأحجامها، إلى أن معدل زيادة عدد المساكن الإجمالي يتجاوز ٦ بالمئة، وهو معدل قادر على استيعاب الزيادة الطبيعية في السكان وقسماً كبيراً من اللاجئين الفلسطينيين المتوقع أن يعودوا.

وفي ضوء النداءات المتكررة لزيادة معدل إنتاج المساكن زيادة كبيرة في الضفة الغربية وغزة، من المهم جداً معرفة المعدل الفعلي بصورة أكثر جزماً مما يجري في الوقت الحاضر. فالبيانات المتوفرة في الوقت الحاضر ملتبسة جداً، ويمكن أن تدعم الفكرة التي مفادها أن ما من داع لإجراء أكثر من مجرد تغييرات هامشية في معدل الإنتاج الأخير من أجل تلبية احتياجات السكان حتى لو تسارع معدل عودة اللاجئين كثيراً بالنسبة إلى المستويات الحالية. وفي أي حال من الأحوال، وكما سيتم بحثه في إطار المؤشر التالي، فإن حجم النشاط الاقتصادي في القطاع أعلى بكثير من الحجم المألوف في معظم قطاعات الإسكان الجيدة الأداء، مما يشير إلى أن المجالات السابقة لأوانها والرامية إلى حفز القطاع قد تؤدي إلى تشويه الاقتصاد بشكل حاد أو أنها لن تكون قادرة على الاستمرار لأكثر من فترة محدودة.

المؤشر رقم (٤)
الاستثمار في المساكن

يعرّف بأنه مجموع الاستثمار في المساكن (في كلا القطاعين الرسمي وغير الرسمي في المنطقة الحضرية) كنسبة مئوية إلى الناتج الإجمالي للمدن.

منطقة أفريقيا المجاورة للصحراء	٠,٠٢٣
آسيا الجنوبية	٠,٠٦٥
آسيا الشرقية	٠,٠٥٢
أمريكا اللاتينية والكاريبي	٠,٠٧٠
أوروبا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٠,٠٦٤
الأقطار الصناعية	٠,٠٣٧

الدلالة: يقيس هذا المؤشر نصيب الاستثمار في المساكن في النشاط الاقتصادي الإجمالي. وبهذا فهو يقيس مباشرة إحدى المساهمتين الرئيسيتين اللتين يقدمهما قطاع الإسكان بشكل مباشر للاقتصاد (المساهمة الأخرى هي إنتاج خدمات الإسكان التي تظهر تحت بند «ايجار» في حسابات الدخل الوطنية).

ويعكس الاستثمار في المساكن كلاً من الكميات المنتجة والأسعار. لذلك، فإن أية قيمة لهذا المؤشر قد تعكس إما ارتفاع تكاليف وحدة الإسكان وانخفاض حجمها، أو انخفاض تكاليفها وارتفاع أحجام إنتاجها. وعليه، تكون مستويات الاستثمار قابلة للتأثر

بالسياسات المؤثرة في مستويات الطلب وتكاليف الوحدة. كما تتأثر بالحاجة إلى إعادة بناء المساكن في أعقاب وقوع حرب أو كارثة طبيعية. ولأن المؤشر يدمج الأسعار والكميات معاً، فمن الأفضل أن يتم تفسيره بالنسبة إلى البيانات الأخرى، كالبيانات المتعلقة بإنتاج المساكن، وتلك الخاصة بالخصائص العمرانية للمساكن التي يتم إنتاجها.

النتائج: أظهرت دراسات أجريت في السابق للعوامل المقررة للاستثمار في المساكن انتظاماً شديداً في هذا المؤشر عندما يتم تحليله على المستوى الوطني. وتبين بصفة عامة أن الاستثمار في المساكن كنسبة مئوية من الناتج القومي الإجمالي يرتفع بشكل منتظم على مدى نطاق واسع من مستويات التنمية الاقتصادية، فيبلغ ذروته في البلدان ذات الدخول الأقل قليلاً من البلدان الصناعية الأقل دخلاً، ثم ينخفض تدريجياً كلما ارتفع مستوى التنمية. وتنسجم البيانات المأخوذة من المسح الموسّع عموماً مع النتائج السابقة، فتكون أدنى قيم للمؤشر في البلدان ذات الدخول المنخفضة جداً أو المرتفعة جداً وأعلى قيم في البلدان ذات مستويات الدخل المتوسطة(٢٢). وتوجد أمثلة عن بلدان ذات مستويات إنتاج عالية وتكاليف قليلة وإنتاج منخفض وتكاليف مرتفعة، وكذلك عن بلدان ذات مستويات استثمار عالية بسبب الكوارث الطبيعية. إن أدنى مستويات استثمار مبلغ عنها موجودة في منطقة أفريقيا المجاورة للصحراء والبلدان الصناعية، وأعلى مستويات موجودة في أمريكا اللاتينية والكاريبي وأوروبا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

	مصر	المغرب	الأردن	تونس	تركيا	الضفة الغربية وغزة	الجزائر	إسرائيل
الناتج القومي الإجمالي (١٩٩٠) (بالدولار)	٦٠٠	٩٥٠	١٢٤٠	١٤٤٠	١٦٣٠	١٧٠٠	٢٠٦٠	١٦٦٨٠
الاستثمار في المساكن/ الناتج المحلي الإجمالي	٠,٠٢٣	٠,٠٢٤	٠,١٠٠	٠,٠٧٠	٠,٠٧٧	٠,١٣٤	٠,٠٨٦	٠,٠٣٧

تمثل بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حالة التنمية الاقتصادية النمطية التي يكون الاستثمار في المساكن فيها على أعلى مستوياته بالنسبة إلى تشكيل رأس المال الثابت الإجمالي والناتج المحلي الإجمالي. وبصفة عامة، يبدو أن الاستثمار في المساكن بالنسبة إلى

(٢٢) انظر مثلاً: Leland Smith Burns and Leo Grebler, *The Housing of Nations: Analysis and Policy in Comparative Framework* (New York: Halsted Press; John Wiley and Sons, 1977).

الناتج المحلي الإجمالي يبلغ ذروته عند مستوى الدخل الفردي الذي يتراوح بين ٢٠٠٠ و٣٠٠٠ دولار، وهو مستوى نمطي في الكثير من بلدان المنطقة. وحتى بالمقارنة بالبلدان التي يكون هذا المؤشر مرتفعاً فيها، تمثل الضفة الغربية وغزة حالة استثنائية، ذلك أن الضفة الغربية وغزة تسبق البلدان الأخرى كافة المقيّمة في برنامج مؤشرات الإسكان، فقد قدرت النسبة المخصصة للاستثمار في المساكن بـ ١٣,٤ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في سنة ١٩٩٠. وعلاوة على ذلك، فإن نصيب الاستثمار في الإسكان من تشكيل رأس المال الثابت الإجمالي في الضفة الغربية وغزة أعلى بكثير (نحو ٥٠ بالمئة) من الحالة النمطية، إذ تتراوح النسبة المذكورة بالنسبة إلى معظم البلدان بين ١٠ و٣٠ بالمئة.

وأسباب ارتفاع هذه النسبة في الضفة الغربية وغزة واضحة ومباشرة من حيث التعريف، ومعقدة من حيث السلوك. فمن حيث التعريف، يكون الاستثمار مساوياً لناتج الإنتاج وتكاليف الوحدة. وكما سبق الذكر، فإن هذين العنصرين أعلى في الضفة الغربية وغزة منهما في أماكن كثيرة أخرى، على افتراض أن الإحصاءات الرسمية الخاصة بالإنتاج أقل بكثير من أرقام الإنتاج الفعلية كما سبق التلميح إلى ذلك. أما من حيث السلوك، فإن أسباب ارتفاع مستوى الاستثمار إلى هذا الحد تعزى إلى ما يلي:

١ ـ ارتفاع مستويات الدخول التي تأخذ شكل حوالات من الخارج أكثر من شكل دخول جارية.

٢ ـ وجود قطاع بناء كبير يشهد ظروف عمل متغيرة كثيراً على رغم اعتماده على الأعمال في إسرائيل.

٣ ـ عدم وجود أية بدائل حيوية للاستثمار.

٤ ـ الميل نحو الاستثمار في تطوير الأراضي وبناء المساكن كوسيلة لإنشاء حق المطالبة بالأرض.

لقد شهدت بلدان المنطقة تقليدياً مستويات مرتفعة من الحوالات الآتية من العمال في الخارج. وكان السعي للعمل في دول الخليج أو غيرها من البلدان له هدف محدد في الغالب، وهو تجميع ما يكفي من الموارد لشراء قطعة أرض أو مواد لبناء منزل. فقد كان الدخل من الحوالات يمثل ١٥ ـ ٢٠ بالمئة من الناتج القومي الإجمالي في مصر في بداية الثمانينيات، وكان يخصص في الغالب لبناء المساكن(٢٣). كما كان من المقدر أن أكثر من ٧٠ بالمئة من بناء المباني السكنية في مصر يتم تمويله إما كلياً أو جزئياً من الحوالات.

وكانت القوى العاملة في البناء في الضفة الغربية وغزة تشكل ١٠ ـ ١٥ بالمئة من مجموع القوى العاملة على مدى العقدين السابقين(٢٤). وكان نحو ٧٠ ـ ٧٥ بالمئة منهم

---

(٢٣) Mayo and Katz, *Informal Housing in Egypt*.

(٢٤) Bahiri, *Construction and Housing in the West Bank and Gaza*, p. 26.

يوظفون عادة في إسرائيل، حيث كانوا يشكلون نحو ٥٠ بالمئة من القوى العاملة في البناء هناك. ويبدو من المنطقي أن نفترض أن مثل هذا الحجم الكبير والمنتج عموماً من القوى العاملة لن يكون قادراً على المساهمة في قطاع البناء غير الرسمي في الضفة الغربية وغزة فحسب، بل سيكون كثير الاهتمام بذلك أيضاً، وخصوصاً أثناء الإجازات وفترات إغلاق الحدود.

ومن المعروف أن القطاع المالي الفلسطيني متخلف، فقد كانت فرص الربح من استثمار المدخرات محدودة لأن تطوير الوساطات المالية المحلية كان مقيداً بشكل شديد. وفي ظل تلك الظروف، كان الاستثمار في الأراضي والمساكن يمثل أحد البدائل الوحيدة المتاحة.

وأخيراً، فإن الحافز الذي يدفع جميع الفلسطينيين إلى «الصمود» في مطالبتهم بحقهم في الأرض غني عن البيان، وهو دون أدنى شك حافز رئيسي لارتفاع مستويات الاستثمار في المساكن.

ويبدو من حيث الظاهر أن معدل الاستثمار المألوف في الضفة الغربية وغزة لا يمكن المحافظة عليه في ضوء التجربة الدولية. ومن بين البلدان المشمولة في برنامج مؤشرات الإسكان، لا تتجاوز نسبة الاستثمار في الإسكان إلى الناتج المحلي الإجمالي ٩ بالمئة إلا في تايلندة (٩,٩ بالمئة) والأردن (١٠ بالمئة)، أما في الضفة الغربية وغزة فيتجاوز المستوى ٣٠ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي. ويبدو أن الكثير من التغيرات السياسية والاقتصادية الظاهرة في الأفق لا تنسجم مع استمرار دور قطاع الإسكان في الاقتصاد الوطني. ويبدو أن كل سبب من الأسباب «السلوكية» لارتفاع مستويات الاستثمار في الإسكان مثلاً من شأنه أن يضمحل نتيجة التغيرات السياسية والاقتصادية المحتملة، ذلك أن إسرائيل بدأت تستبدل اليد العاملة الفلسطينية باليد العاملة من المهاجرين اليهود الجدد. وبالإضافة إلى ذلك، يبدو أن من المؤكد أن المباحثات بشأن إغلاق الحدود «الدائم»، بغض النظر عن قابلية هذه الفكرة للبقاء على الأجل الطويل، سوف تقضي على الدور البارز الذي يؤديه العمال الفلسطينيون في صناعة البناء الإسرائيلية. إن كل عامل من هذه العوامل سوف يخفف من الحجم الهائل للحوالات ومن حجم صناعة البناء الفلسطينية، مما سيخفّض مستويات الاستثمار في القطاع. ويمكن لآفاق التوسع في أنشطة البناء إما أن تتوسع أو أن تنكمش من جراء التحركات التي تجري على صعيد تطوير القطاع المالي الفلسطيني، إذ يبلغ مستوى الأصول الفلسطينية في المصارف الأردنية ذات الفروع الفلسطينية في الوقت الحاضر ما مجموعه ٥٠٠ مليون دينار أردني تقريباً، ويجوز لهذه الأصول أن تعود، بموجب عدد من الإصلاحات في السياسة ذات الشأن والتطورات المؤسسية، إلى وطنها لتستخدم في الاستثمارات في الضفة الغربية وغزة بدلاً من أن تستخدم خارج حدودها. ومن المؤكد أن يستخدم جزء من هذه الموارد في توسيع الإقراض لقاء الرهونات العقارية المقدم للمساكن، وربما في رفع

المستوى الكلي للاستثمار في القطاع. ومن جهة أخرى، يبدو من المرجح أن يركز الكثير من السياسات الاقتصادية الكلية على توسيع القاعدة الصناعية وقطاع التصدير، وكلاهما يمكن أن يوفر بدائل استثمارية قابلة للاستمرار ومن شأنها أن تتنافس على مدخرات الأسر الموجهة حالياً للإسكان. وأخيراً، يجوز أن تخف بعض الشيء الحاجة إلى الاستثمارات الرمزية في الإسكان، مع التسوية السياسية للقضايا المتعلقة بالأرض. وبصفة عامة، وإذا استثنينا الدور المحتمل أن يؤديه التمويل المتوسع للإسكان، فليس هناك الكثير مما يدل على أن المحافظة على مستوى الاستثمار في الإسكان أو توسيعه سوف تكون طبيعية أو سهلة.

وعليه، لا بد من استحداث طرق مبتكرة لتشجيع الاستمرار في الاستثمار في الإسكان. إن بعض هذه الطرق تبحث في ما يلي كعناصر في استراتيجية التمكين للضفة الغربية وغزة.

المؤشر رقم (٥)

المساحة المتاحة للشخص الواحد

تعرّف بأنها المساحة الحيوية الوسيطة الممكن أن يستخدمها الشخص الواحد (بالأمتار المربعة) خلال السنة الماضية.

منطقة أفريقيا المجاورة للصحراء	٧,٥٥
آسيا الجنوبية	٧,١٠
آسيا الشرقية	١٣,٠٠
أمريكا اللاتينية والكاريبي	١٥,٣٠
أوروبا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا	١٤,٥٠
الأقطار الصناعية	٣١,٩٣

الدلالة: يقيس هذا المؤشر كفاية المساحة الحيوية في البيوت، ويدل انخفاض قيمته على الاكتظاظ. وهناك مقاييس بديلة لقياس الاكتظاظ كانت موضوع تجميع البيانات وتحصيلها في خلاصات إحصائية دولية. وأكثر هذه المقاييس شيوعاً هو عدد الأشخاص في الغرفة الواحدة وعدد الأسر في وحدة السكن الواحدة، وقد كان كلاهما مشمولاً في البيانات المجمعة أثناء المرحلة الأولى من برنامج مؤشرات الإسكان. ومن بين المقاييس الثلاثة يختلف مقياسا المساحة المتاحة للشخص الواحد وعدد الأشخاص في الغرفة الواحدة اختلافاً كبيراً باختلاف البلدان، وهما مرتبط بعضهما ببعضهما الآخر ارتباطاً كبيراً، وأي منهما مقبول لقياس كفاية المساحة الحيوية، وإن كان قد تبين من تحليل أجري في برنامج مؤشرات الإسكان أن المقياس الأول أكثر دقة واستجابة للسياسات من المقياس الثاني. أما مقياس عدد الأسر في وحدة السكن الواحدة، فهو لا يرتبط بصورة وثيقة بالمقياسين الآخرين لقياس الاكتظاظ، وهو لا يختلف اختلافاً كبيراً باختلاف البلدان، كما هو الحال بالنسبة إلى المقياسين الآخرين، كما أنه لا يخضع للتفاوت وفقاً للتفضيلات الثقافية

فحسب، بل كذلك وفقاً لاختلاف تعريفات «الأسرة» باختلاف البلدان.

وتنجم المساحة المتاحة للشخص الواحد إلى حد بعيد عن قوى السوق التي تتشكل بدورها بفعل طائفة متنوعة من سياسات الإسكان.

النتائج: تبلغ المساحة الوسيطة المتاحة للشخص الواحد نحو ١٨ متراً مربعاً، ويتراوح نطاقها بين ٤ و٦٩. وتزيد المساحة بشكل ثابت بارتفاع مستوى التنمية الاقتصادية، فترتفع من حوالى ٦ أمتار مربعة للشخص الواحد في البلدان المنخفضة الدخل إلى ٣٥ متراً مربعاً للشخص الواحد في البلدان المرتفعة الدخل. والاختلاف في المقاييس في ما بين المناطق محكوم بالاختلاف في الدخول، فتكون أصغر مساحة متاحة للشخص الواحد موجودة في منطقة أفريقيا المجاورة للصحراء وأعلى مساحة موجودة في البلدان الصناعية.

وعلى الرغم من هذه الأنماط، يظل هناك تفاوت ملموس في ما بين البلدان المتماثلة الدخل، وقد يعزى معظمه إلى اختلاف السياسات المؤثرة في أسعار الأراضي وتكاليف البناء. ففي البلدان ذات الدخل المرتفع ـ المتوسط والبلدان ذات الدخل المرتفع مثلاً تكون البلدان ذات الأقل مساحة متاحة للشخص الواحد هي ذاتها البلدان ذات الأعلى أسعاراً للأراضي والأعلى تكاليف للبناء. وتشير التحليلات الأولية المتعددة المناهج إلى أن أكثر من ٨٠ بالمئة من الاختلاف في هذا المؤشر يمكن أن يعزى إلى ثلاثة متغيرات: نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي، وتكاليف البناء، وتكاليف الأراضي. ويتأثر كل من تكاليف البناء وتكاليف الأراضي بدوره بشكل كبير بسياسات متنوعة.

	مصر	المغرب	الأردن	تونس	تركيا	الضفة الغربية وغزة	الجزائر	إسرائيل
الناتج القومي الإجمالي (١٩٩٠) (بالدولار)	٦٠٠	٩٥٠	١٢٤٠	١٤٤٠	١٦٣٠	١٧٠٠	٢٠٦٠	١٦٦٨٠
المساحة المتاحة للشخص الواحد	١٢,٠٠	٦,٠٠	١٠,٠٠	٦,٤٧	١٧,٠٠	١٥,١٠	٨,٥٤	٢٤,٨٠

ويصعب تقدير البيانات بشأن المساحة المتاحة للشخص الواحد في مساكن الضفة الغربية وغزة بسبب نقص البيانات المتعلقة بالعدد الإجمالي للمساكن. ويستخدم هنا «التخمين التقديري» البالغ نحو ١٥ متراً مربعاً للشخص الواحد والذي وضعه بحيري بالاستناد إلى تقدير «المعدل المتوسط لوحدة السكن» الذي يساوي ٩٨ متراً مربعاً تقريباً

وإلى حجم الأسرة البالغ ٦,٥١. ولو عدّل الرقم الذي وضعه بحيري لإعطاء تقدير عن الرقم الوسيط بالاستناد إلى الخبرة الدولية التي تقول بأن البيوت الوسيطة أكبر بحوالى ٨٥ ـ ٩٠ بالمئة من «المعدل المتوسط» للبيوت، فمن شأن الرقم في الجدول أن ينخفض من ١٣,٥ إلى ١٢,٨. وحتى بعد إجراء مثل هذا التعديل، تكون المساحة المتاحة للشخص الواحد أكبر في تركيا وإسرائيل فقط من بين بلدان المنطقة، وكلاهما لديه بيوت أصغر (٧١ و٧٧ متراً مربعاً على التوالي)، إنما أحجام أسرة أصغر بكثير مقارنة بالضفة الغربية وغزة.

وتقع الضفة الغربية وغزة عند المعدل المتوسط تقريباً مقارنة بـ «معيار» البلدان المماثلة لها بالدخل. وبالمثل، فإن الأرقام المبلغ عنها بخصوص «عدد الأشخاص في الغرفة الواحدة» والتي تتجاوز ٢ بقليل[٢٥] مماثلة تقريباً للمعدل المتوسط للبلدان التي يوجد فيها مستويات دخل مماثلة (انظر الجدول رقم ٥ من برنامج مؤشرات الإسكان لسنة ١٩٩٣). وبالتالي، يتولد انطباع عام بأن المستويات العمومية لـ «الاكتظاظ» هي المتوقعة تقريباً في بلد له موارد الضفة الغربية وغزة.

وعلى الرغم من المستوى «الطبيعي» الراهن، من الواضح أن ارتفاع مستوى الاستثمار في الإسكان في الضفة الغربية وغزة كان له أثر رئيسي في مقاييس المساحة ومستويات النوعية خلال فترة زمنية قصيرة نسبياً. ففي الضفة الغربية مثلاً انخفض المعدل المتوسط لعدد الأشخاص في الغرفة الواحدة من ٣,٢ في سنة ١٩٧١ إلى ٢,٥ في سنة ١٩٨٥، وإلى ٢,٣ في سنة ١٩٩٠. وكذلك كانت الأرقام المناظرة في غزة، أي ٣,٠ في سنة ١٩٧١، و٢,٧ في سنة ١٩٨٥، و٢,٦ في سنة ١٩٩٠[٢٦]. ووفقاً لبحيري[٢٧]، زاد عدد الغرف المتوفرة ضمن العدد الإجمالي للمساكن بمعدل يماثل ضعف معدل زيادة السكان أو الأسر من سنة ١٩٧٥ إلى سنة ١٩٨٧.

إن آثار هذه الأرقام في المقاييس المختلفة لـ «الاكتظاظ» هي أنه من الصعب، من حيث المعدل المتوسط، تبرير الفكرة التي تقول بوجود «أزمة اكتظاظ» في الضفة الغربية وغزة، فلا يوجد بالتأكيد أي شيء يبرر اتخاذ تدابير استثنائية لزيادة العدد الإجمالي للمساكن بأسرع من المعدل الحالي، بل على العكس من ذلك، يبدو أن مستويات

(٢٥) إن عدد الأشخاص في الغرفة الواحدة بلغ في الضفة الغربية وغزة ٢,١٩ شخصاً في سنة ١٩٨٧. انظر: Bahiri, *Construction and Housing in the West Bank and Gaza*, p. 49.
إن العدد في الضفة الغربية وغزة بلغ ٢,٣ و٢,٦ على التوالي في سنة ١٩٩١. انظر:
Cooperative Housing Foundation, *Housing Needs Assessment for the West Bank and Gaza*, p. 38.

(٢٦) Cooperative Housing Foundation, Ibid., p. 38.

(٢٧) Bahiri, Ibid., p. 49.

الاكتظاظ «طبيعية» جداً في الضفة الغربية وغزة من حيث المتوسط، وأنها بالاستناد إلى كمية المساحة المتاحة للشخص الواحد، تتجاوز بكثير المستويات الموجودة في كثير من البلدان الأخرى في المنطقة. وإن كانت هناك أزمة، فإنها غير موجودة في المعدلات الإحصائية، ويجب التفتيش عنها في مصادر أخرى، ربما في مخيمات اللاجئين. وهنا تظهر الحاجة إلى بيانات أكثر وأفضل من تلك المتوفرة حالياً كي تصاغ السياسة بشكل يتجاوب مع الوضع الفعلي غير الموصوف حتى الآن.

المؤشر رقم (٦)
الهياكل الدائمة

تعرّف بأنها النسبة المئوية لوحدات السكن الواقعة في هياكل بنيت بمواد معمرة.

منطقة أفريقيا المجاورة للصحراء	٠,٧٩٣
آسيا الجنوبية	٠,٨٦١
آسيا الشرقية	٠,٩٤٣
أمريكا اللاتينية والكاريبي	٠,٩٠٠
أوروبا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٠,٩٦٧
الأقطار الصناعية	١,٠٠٠

الدلالة: يقيس هذا المؤشر نوعية المساكن، وبصفة خاصة مدى ديمومتها. فالمساكن ذات النوعية الرديئة جداً تكون مصنوعة عادة من مواد شبه معمرة أو مؤقتة، كالتبن أو الورق المقوى أو القماش، وهي لا توفر حماية كافية من عناصر الطبيعة وتتلف بسرعة إن لم تُصن وتصلح بشكل متكرر. أما الهياكل الدائمة، فتوفر حماية من عناصر الطبيعة، وهي على مستوى عالٍ من السلامة الهيكلية وتتطلب مستوى أعلى من الاستثمار الأولي.

وهذا المؤشر عبارة عن مقياس بدائي لـ«ملاءمة المساكن وكفايتها»، وهناك مقاييس وتعريفات أكثر دقة لملاءمة المساكن وكفايتها تنعكس على الأساليب الإحصائية المتبعة في الكثير من البلدان (الصناعية عادة). بيد أن هذه المقاييس والتعريفات شديدة الخصوصية وتحتاج إلى بيانات غالباً ما تنفرد بها بلدان معينة. لذلك فإن المؤشرات المتعلقة بملاءمة المساكن وكفايتها، والتي تعكس تماماً الفروق الطفيفة في التعريفات والمطلوبة في بلدان معينة، يكون من الصعب جداً تطبيقها في المقارنات الدولية لنوعية المساكن، كما لم يتم تجميعها قط بشكل منتظم حتى الآن. والمقياس المقترح هنا له ميزة وهي أنه، في الواقع، يتغير كثيراً من مكان إلى آخر، وبالتالي يمكن التمييز بسهولة في ما بين ظروف السكن في معظم البلدان النامية. كما أن هذا المقياس يمكن قياسه بشكل مباشر نسبياً. بيد أن هذا المؤشر، من ناحية أخرى، يبلغ قيمته القصوى، أي ١٠٠ بالمئة، في البلدان التي يكون فيها نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي متواضعاً، ولا بد من إجراء المزيد من

الدراسة لإعداد أدوات لقياس ملاءمة المساكن وكفايتها تسمح بالتمييز في ما بين البلدان ذات مستويات التنمية الاقتصادية الأعلى.

النتائج: تبلغ النسبة الوسيطة المبلغ عنها للمساكن ذات الهياكل المبنية بمواد بناء معمرة ٠,٩٠، ويتراوح نطاقها بين ٠,٤٣ و١,٠. ويزيد استخدام مواد البناء المعمرة بشكل منتظم بارتفاع مستوى التنمية الاقتصادية، فحوالى ثلثي الوحدات فقط في المدن المنخفضة الدخل وجميع الوحدات تقريباً في المدن المرتفعة الدخل مبنية بمواد بناء معمرة. وتعكس التفاوتات الاقليمية الاختلاف في الدخول، فتوجد أقل المساكن تشييداً بمواد بناء معمرة في منطقة أفريقيا المجاورة للصحراء وآسيا الجنوبية وأكثرها في البلدان الصناعية.

والتفاوت في هذا المؤشر في ما بين البلدان ذات الدخول المتشابهة كبير أيضاً. وتشير التحليلات الابتدائية إلى أن كلاً من عوامل العرض والطلب مسؤول عن هذا التفاوت. إن دور النمو الحضري في خلق ضغوط طلب لا يمكن تلبيتها بشكل فوري هو دور واضح، ذلك أن المدن ذات معدلات النمو العالية تكون نوعية المساكن فيها أكثر رداءة إذا قيست بهذا المؤشر وكانت جميع العوامل الأخرى متساوية. وعلاوة على ذلك، فالمدن ذات مستويات الهياكل السكنية المتدنية، بالقياس إلى انخفاض مستويات الإنفاق على الهياكل للفرد الواحد أو انخفاض النسب المئوية للبيوت الواقعة على قطع أرض تصل إليها المياه، يقل فيها بالمقارنة عدد البيوت المبنية بمواد معمرة. ويوجد في العادة في المدن التي تلعب الدولة دوراً قوياً فيها في توفير المساكن نسب أعلى من المساكن الدائمة مقارنة بالمدن المماثلة لها.

	مصر	المغرب	الأردن	تونس	تركيا	الضفة الغربية وغزة	الجزائر	إسرائيل
الناتج القومي الإجمالي (١٩٩٠) (بالدولار)	٦٠٠	٩٥٠	١٢٤٠	١٤٤٠	١٦٣٠	١٧٠٠	٢٠٦٠	١٦٦٨٠
الهياكل الدائمة	٠,٩٤٢	٠,٩٤٠	٠,٩٦٥	٠,٩٥٧	٠,٩٥٠	٠,٨٦-٠,٩٥	٠,٩٦٨	١,٠٠٠

ولا توجد إحصاءات يعول عليها بشأن نسبة البيوت المبنية بمواد معمرة في الضفة الغربية وغزة. فبعد أن ذكر تقرير «تقييم احتياجات الإسكان» الذي صدر مؤخراً أن «معظم جدران المساكن وسقوفها، باستثناء المساكن الموجودة في مخيمات اللاجئين، مبني بمواد معمرة»، قال بأن «العدد الإجمالي للمساكن في مخيمات اللاجئين مبني في غالبه من قطع الأسمنت للجدران الخارجية ومن صفائح الأسبست الأسمنتية أو صفائح الزنك

للسقوف»[٢٨]. ثم استطرد التقرير مقدراً أن نحو ٦٠ بالمئة من العدد الإجمالي للمساكن في مخيمات اللاجئين (أي نحو ٣٣٠٠٠ وحدة) «غير قابل للتحسين»، مما يمكن أن يعتبر مقياساً لمدى «عدم ديمومة» بيوت مخيمات اللاجئين، وبالتالي حاجتها إلى الإبدال عوضاً من التحسين. ولو أخذنا بهذا التفسير، لاعتبرنا أن ١٤ بالمئة تقريباً من العدد الإجمالي للمساكن في الضفة الغربية وغزة هي مساكن «غير دائمة». وللأسف لا توجد أية إشارة في التقرير إلى ما يشكل «وحدة غير قابلة للتحسين». وبالاستناد إلى أن معظم وحدات مخيمات اللاجئين لها جدران دائمة، وهو العنصر الرئيسي في تحديد ما إذا كانت الوحدة مبنية بمواد معمرة أم لا ضمن برنامج مؤشرات الإسكان، فيجوز أن تصل نسبة الهياكل «الدائمة» من العدد الإجمالي للمساكن إلى ٩٥ بالمئة بسهولة.

ومن الواضح أن هناك ضرورة لإجراء دراسة أكثر تفصيلاً للأحوال الهيكلية وغيرها من أحوال الإسكان في الضفة الغربية وغزة. وفي الوقت الحاضر، لا بد من التشكيك بالأرقام الواردة في «تقييم احتياجات المساكن»، نظراً إلى انعدام البيانات القائمة على الملاحظة. فكما أن الانطباع بوجود «أزمة اكتظاظ» كان قد استخدم لتشجيع التدخل الفائق من الحكومة أو الجهات المتبرعة في قطاع الإسكان في الضفة الغربية وغزة، على رغم أن الإحصاءات المقارنة لا تدعم هذا الرأي، فإن «الحاجة» إلى استبدال الوحدات «غير القابلة للتحسين» استبدالاً كلياً تتطلب هي أيضاً إثباتات جازمة، بل إن كثيراً من الأرقام المتوفرة عن مستويات مرافق الخدمة السكنية في مخيمات اللاجئين وفي البلدات (كتوفر المطابخ والمياه الجارية والحمامات والمراحيض ومرافق تدفئة المياه والكهرباء) تشير إلى أن الاختلافات بين المخيمات والبلدات هي في الغالب غير ذات أهمية أو أنها تتضاءل مع الوقت نتيجة لأنشطة الأونروا أو سكان المخيمات أنفسهم[٢٩].

المؤشر رقم (٧)
المساكن غير المرخصة

تعرّف بأنها النسبة المئوية للعدد الإجمالي للمساكن الموجودة في المنطقة الحضرية والمخالفة للأنظمة الراهنة.

منطقة أفريقيا المجاورة للصحراء	٠,٦٦٧
آسيا الجنوبية	٠,٥١٣
آسيا الشرقية	٠,١٤٨
أمريكا اللاتينية والكاريبي	٠,٢٦٨
أوروبا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٠,١٤٩
الأقطار الصناعية	٠,٠٠٠

(٢٨) Cooperative Housing Foundation, Ibid., p. 42.

(٢٩) انظر: Bahiri, Ibid., table no. (4-6-2).

الدلالة: يقيس هذا المؤشر مدى قانونية سكن السكان الحضريين. ويشمل مساكن المتجاوزين الذين يشغلون الأراضي بصفة غير قانونية والمساكن المبنية من دون الحصول على رخص للبناء أو لاستخدام الأرض أو لتقسيمها. ويدل ارتفاع قيمة هذا المؤشر على أن تطوير الإسكان يحصل من دون فرض ضوابط حكومية، وعلى أن الحكومة متسامحة مع المساكن التي لا تلتزم بأنظمتها، أو أن الحكومة غير قادرة على منع هذه التجاوزات.

وتدل الأبحاث الكثيرة على أن ضمان الحيازة العقارية النابع من حقوق قانونية في امتلاك الأراضي والمساكن يؤثر كثيراً في حوافز الاستثمار في ميدان تحسين المساكن والبنى التحتية للمجتمعات المحلية، ويؤثر في مدى استعداد الحكومة لتوفير المياه والخدمات الصحية وغيرها من الخدمات، ويؤثر إلى حد بعيد في قيم الممتلكات.

النتائج: تبلغ النسبة الوسيطة لحدوث المساكن غير المرخصة المبلغ عنها ٠,٢٤، وتتراوح بين ٠,٠٠ إلى ٠,٧٨. وتنخفض نسبة حدوث المساكن غير المرخصة بحدة كلما ارتفع مستوى التنمية الاقتصادية، إذ تنخفض من ٦٤ بالمئة في البلدان المنخفضة الدخل إلى صفر في البلدان المرتفعة الدخل. وتعكس التفاوتات الحاصلة في المنطقة الاختلافات الموجودة في الدخول، وتسجل منطقة أفريقيا المجاورة للصحراء وآسيا الجنوبية أعلى نسب من المساكن غير المرخصة، والبلدان الصناعية أخفض نسب لها. بيد أن التفاوت في ما بين البلدان ذات الدخل المتماثل كبير ويعكس طائفة واسعة من أحوال السوق والاختلافات في السياسات المعنية. وكما هو الحال بالنسبة إلى المتغيرات الأخرى المتعلقة بالنوعية، تكون نسب المساكن غير المرخصة أكبر في المدن ذات النمو الحضري الأعلى منها في المدن ذات النمو الحضري الأدنى، كما أن المدن التي تؤدي الدولة فيها دوراً أكبر في قطاع الإسكان لديها عدد أقل من المساكن غير المرخصة. وهناك في أمريكا اللاتينية، حيث يوجد في كثير من أقطارها تقليد قائم ومتطور للتجاوز الواسع النطاق على الأراضي، ومن ثم ترسيخ المستوطنات، وإن كان لا يتم بالضرورة الاعتراف الرسمي بها، نسب أعلى كثيراً من المتوقع من المساكن غير المرخصة.

	مصر	المغرب	الأردن	تونس	تركيا	الضفة الغربية وغزة	الجزائر	إسرائيل
الناتج القومي الإجمالي (١٩٩٠) (بالدولار)	٦٠٠	٩٥٠	١٢٤٠	١٤٤٠	١٦٣٠	١٧٠٠	٢٠٦٠	١٦٦٨٠
المساكن غير المرخصة	٠,٦٥٠	٠,١٦٣	٠,١٤٩	٠,٢٩١	٠,٥١٠	(٠,٥٠)؟	٠,٠٤٤	٠,٠٢٠

وبالنسبة إلى بلدان المنطقة، تتغير نسبة حدوث المساكن غير المرخصة بشكل كبير، فتتراوح من نسب منخفضة تبلغ ٢ بالمئة و٤,٤ بالمئة في إسرائيل والجزائر على التوالي إلى نسب عالية تبلغ ٥١ بالمئة و٦٥ بالمئة في تركيا ومصر على التوالي. أما المستوى في الضفة الغربية وغزة، فلا يوجد ما يؤكده إطلاقاً، وهو من الأولويات الواجب تثبيتها. وتشير التقديرات المستقلة المشار إليها أعلاه(٣٠) إلى أن نسبة الوحدات المبنية من غير رخص في الضفة الغربية منذ سنة ١٩٦٧ قد تكون أكثر من الثلثين. وتدل الحسابات المذكورة أعلاه على أن التبخيس المتعلق ببناء المساكن استناداً إلى الإحصاءات الرسمية قد يكون كبيراً، وقد يدعم النتيجة التي تم التوصل إليها(٣١) من أنه يمكن اعتبار أغلبية الوحدات «غير رسمية».

بيد أن معاني المركز «غير الرسمي» أو حتى «غير القانوني» ومضامينه تختلف من مكان إلى آخر. ففي مصر مثلاً، حيث تكون معظم المساكن غير قانونية بالمعنى الحرفي للكلمة، تتمنع السلطات عن هدم البيوت غير القانونية أو حتى عن عرقلة سير بناء المباني غير القانونية التي لم تكتمل، بل إن التقسيم غير الرسمي للأراضي يتمتع بالصفات المادية كافة للتقسيمات القانونية، فتكون هناك شبكات منتظمة ومترابطة للشوارع ومساحات متاحة للنشاطات التجارية والمدرسية والدينية. والوضع مماثل لذلك تقريباً في تركيا. ويتمثل الفرق أساساً بين المناطق غير الرسمية والمناطق الرسمية في:

١ ـ الوتيرة الأبطأ في توفير البنى التحتية، مثل المياه والخدمات الصحية وتعبيد الطرق في المناطق غير الرسمية.

٢ ـ الانعدام المطلق للتمويل الرسمي للمساكن غير الرسمية.

وكل واحدة من هاتين الصفتين تساهم في الوتيرة البطيئة لإكمال البيوت في المناطق غير الرسمية، وبالتالي في تخفيض الإنتاجية لعملية بناء المساكن. وفي الوقت نفسه، يؤدي ارتفاع نسبة القطاع غير الرسمي إلى خلق شعور بالغموض بشأن حقوق الملكية، مما يجعل البنوك تتردد في الاشتراك في تمويل المساكن. وقد يكون ذلك سبباً جزئياً لكون نظامي تمويل المساكن في مصر وتركيا من أقل هذه النظم تطوراً من بين البلدان ذات مستويات التنمية الاقتصادية المماثلة.

وينجم هذا الوضع الملتبس في ما يتعلق بحقوق الملكية في الضفة الغربية وغزة: **أولاً**، عن وجود مساكن في مخيمات اللاجئين، وثانياً، عن وجود المساكن غير الرسمية خارج المخيمات. وكي يتطور سوق للملكية الجيدة الأداء، وكي يطور نظام لتمويل

(٣٠) Centre for Engineering and Planning [CEP], *Master Planning the State of Palestine: Suggested Guidelines for Comprehensive Development*, Palestine Studies Project Report (Ramallah: [CEP], 1992).

(٣١) المصدر نفسه.

الإسكان يكون قادراً على تلبية احتياجات قطاعات المجتمع كافة، وليس فقط مشتري المساكن الجديدة (الذين قد يكونون من أصحاب أعلى الدخول في المجتمع)، سوف يكون من الضروري توضيح الحقوق القائمة، وتسوية المنازعات من خلال برامج لتسجيل الأراضي والأملاك العقارية وإصدار سندات للملكية، بل حتى بوليصات تأمين لها. ومن الأمور المهمة السابقة للشروع في مثل هذه النشاطات القيام بتجميع بيانات أكثر وأفضل من الموجودة حالياً بشأن الوضع القانوني للأراضي والمساكن القائمة.

المؤشر رقم (٨)
حافظة الائتمانات المقدمة للإسكان

تعرّف بأنها نسبة القروض المقدمة للرهون العقارية إلى جميع القروض غير المسددة في المؤسسات المالية، التجارية والحكومية على حد سواء.

منطقة أفريقيا المجاورة للصحراء	٠,٠٥٣
آسيا الجنوبية	٠,٠٣٠
آسيا الشرقية	٠,٠٦٦
أمريكا اللاتينية والكاريبي	٠,٢٠٤
أوروبا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٠,٠٩٥
الأقطار الصناعية	٠,٢٣٩

الدلالة: تمثل حافظة الائتمانات المقدمة للإسكان مقياساً للحجم النسبي لقطاع تمويل الإسكان وقدرته على توفير الأموال اللازمة للأسر لشراء المساكن. وعندما تشكل الائتمانات المقدمة للإسكان جزءاً صغيراً من مجموع الائتمانات، فمن المرجح أن مؤسسات التمويل تواجه قيوداً قانونية أو مؤسسية تجعل من الصعب عليها تلبية الطلب على تمويل الإسكان. ويمثل العمق المالي والقوة المالية عنصرين رئيسيين في قطاع الإسكان الجيد الأداء. ولا بد من توفير تمويل كاف لتيسير استهلاك المساكن بالنسبة إلى المستهلكين مع مرور الوقت وللسماح بتطوير الأراضي والبناء بالنسبة إلى المنتجين.

والهدف من هذا المؤشر هو إعطاء المشترين المحتملين للمساكن فرصة للحصول على تمويل للشراء وإشاعة شعور بأهمية نظام تمويل الإسكان بالنسبة إلى النظام المالي العام. وقد تم تقييم مقياس بديل للحصول على التمويل خلال المرحلة الأولى من برنامج مؤشرات الإسكان، وهو نسبة الائتمان إلى القيمة، ويقيس حصة الاستثمار السنوي في الإسكان الممول بائتمانات رسمية طويلة الأجل، ولكن وجد أن هذا المقياس أقل صلة بعدة نتائج إسكانية نوعية وكمية من مؤشر حافظة الائتمانات المقدمة للإسكان. ويبدو أن المقياس الأخير مؤشر أفضل لأهمية نظام تمويل الإسكان بالنسبة إلى القطاع المالي الإجمالي من جهة، ولحصول الأسر على الائتمانات من جهة أخرى.

النتائج: تبلغ القيمة الوسيطة المبلغ عنها لحافظة الائتمانات المقدمة للإسكان ٠,١٨، وتتراوح بين ٠,٠١ و٠,٤٤. ويزيد في العادة الائتمان المقدم للإسكان، بالنسبة إلى الأصول المالية للنظام المصرفي في البلدان، بارتفاع مستوى التنمية الاقتصادية فيها. فلا تمثل القروض المقدمة للإسكان في البلدان المنخفضة الدخل سوى ٥ بالمئة من الائتمانات غير المسددة، في حين يبلغ الرقم الموازي له في البلدان المرتفعة الدخل ٢٤ بالمئة. وتكون الاختلافات كبيرة في مستوى الحافظات المقدمة للإسكان في ما بين المناطق وفي داخل كل منطقة، مما يعكس تنوع التأثيرات السوقية والمؤسسية والسياسية. ويتوقف جزئياً مدى أهمية القروض المقدمة للإسكان من النظام المصرفي في البلد على التطور المؤسسي في القطاع. وتظهر التحليلات الأولية أن توزيع حصص الأصول المخصصة لقروض الإسكان يتأثر كثيراً بمؤشر يقيس مدى تطور مؤسسات تمويل الإسكان، مع مراعاة مستوى التنمية الاقتصادية ومعدل النمو الحضري. وتخصص أمريكا اللاتينية، التي توجد فيها مجموعة واسعة من المؤسسات التمويلية المعنية بتمويل الإسكان، نسبة عالية جداً من أصول نظمها المصرفية لقروض الإسكان، وتبلغ نسبتها الوسيطة المبلغ عنها ٢١ بالمئة. أما الاقتصادات المخططة مركزياً، التي لا يوجد فيها إقراض إسكاني قائم على الأسواق ولا مؤسسات تمويلية للإسكان ذات توجه سوقي، فلديها نسب أقل من المتوقع من أصولها المالية مستثمرة في حافظات الرهون العقارية.

	مصر	المغرب	الأردن	تونس	تركيا	الضفة الغربية وغزة	الجزائر	إسرائيل
الناتج القومي الإجمالي (١٩٩٠) (بالدولار)	٦٠٠	٩٥٠	١٢٤٠	١٤٤٠	١٦٣٠	١٧٠٠	٢٠٦٠	١٦٦٨٠
حافظة ائتمانات الإسكان	٠,٠٢٣	٠,٠٦٦	٠,١٩٠	٠,٠٧٠	٠,٠٢٥	٠؟	٠,٠٨٦	٠,١٤٠

ويختلف مستوى تطور تمويل الإسكان اختلافاً كبيراً باختلاف البلدان في المنطقة. ففي مصر وتركيا، وهما أقل تطوراً نسبياً في هذا المجال، تقل النسبة المستثمرة في الإسكان عن ٣ بالمئة من أصول نظاميها المصرفيين، في حين أن إسرائيل والأردن، وهما متطوران نسبياً، تبلغ النسبتان فيهما ١٤ بالمئة و١٩ بالمئة على التوالي. وهذا المستوى من التطور في الأردن هو وليد الدور الذي يؤديه بنك الإسكان الأردني، وكذلك شبكة المصارف التجارية التي تساهم بصورة مكثفة في توفير الائتمانات للإسكان.

وبالنسبة إلى بعض البلدان التي تحظى بنظم تمويل إسكانية أقل تطوراً بالمقارنة،

استعاضت الدولة من توفير الإسكان من خلال السوق والائتمانات التجارية بتوفير مساكن إيجار عامة تحظى بدعم شديد. وترتفع نسب المساكن العامة إلى العدد الإجمالي للمساكن الحضرية في بلدان كمصر (٢٩ بالمئة)، والجزائر (٢٥ بالمئة)، وتونس (١٥ بالمئة)، والمغرب (١٥ بالمئة). وبصفة عامة، يمثل ارتفاع نسب المساكن العامة الشديدة الدعم عاملاً مشوّهاً رئيسياً في أسواق المساكن الحضرية، مما أدى في حالة البلدان المذكورة أعلاه إلى ارتفاع أسعار المساكن عن المستوى المتوقع لها، وانخفاض معدلات سهولة الحركة المسكنية والعمالية، وضخامة العبء المالي العام، والتخلف النسبي للنظم المالية فيها.

وفي حالة الضفة الغربية وغزة، كانت نسبة الائتمان المصرفي المخصصة للإسكان في سنة الأساس لهذه المقارنة (١٩٩٠) معادلة لصفر. وبعد ذلك بدأت مؤسسات محلية، مثل بنك فلسطين، ببرامج متواضعة للإقراض الإسكاني، ووافقت على القيام بدور الوسيط الموصل للأموال المقدمة لهذا الغرض من الجهات المانحة الدولية. أما البنوك الأردنية والمصرية ذات الفروع في الضفة الغربية وغزة، فقد أدت في معظم الوقت وظيفة متسلم الودائع من دون أن تعيد إقراض مدخرات الفلسطينيين لأغراض الإسكان أو لأغراض أخرى غير الائتمان القصير الأجل. وتشير التقديرات[٣٢]، وكذلك مجموعة من الأوراق المستندة إلى بعثات البنك الدولي المكرسة للتمويل الإسكاني إلى أسباب هذا التخلف وعدد من الاقتراحات بشأن الشروع في عملية تطوير للمؤسسات وإصلاح للسياسات، تكون قادرة على دعم التوسع في نظام التمويل الرسمي للإسكان في الضفة الغربية وغزة.

وتركز مجموعة الأوراق المذكورة بصورة كبيرة على سرد المخاطر المتنوعة الكثيرة التي تواجه البنوك التجارية عند تقديم قروض الإسكان في الضفة الغربية وغزة، وعلى إعداد سياسات ومؤسسات للتخفيف من كل نوع من أنواع المخاطر من أجل إيجاد الظروف المؤاتية لتوسع نظام تجاري لتمويل الإسكان. ويرد ذكر بعض هذه الأفكار في مرحلة لاحقة.

المؤشر رقم (٩)
مضاعِف تطوير الأراضي

يعرّف بأنه المعدل المتوسط لنسبة السعر الوسيط لقطعة أرض مطورة تقع على الحافة الحضرية من قسم فرعي نموذجي إلى السعر الوسيط لأرض غير مطورة تقع في منطقة يجري تحسينها حالياً.

---

(٣٢) Cooperative Housing Foundation, *Housing Needs Assessment for the West Bank and Gaza.*

منطقة أفريقيا المجاورة للصحراء	٦,١٨
آسيا الجنوبية	٢,٩٠
آسيا الشرقية	٢,٥٩
أمريكا اللاتينية والكاريبي	٣,٤٣
أوروبا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٥,٥٠
الأقطار الصناعية	٢,٥٠

الدلالة: يقيس هذا المؤشر الزيادة في السعر المترتبة على توفير البنى التحتية وتحويل الأراضي الخام إلى أراض سكنية على حافة المدن. ويعكس في جزء منه مدى وجود أرباح غير متوقعة من تطوير الأراضي لأغراض الإسكان نتيجة وجود انسدادات في توفير البنى التحتية. وعليه، فهو مقياس غير مباشر لمدى توفر البنى التحتية، وكذلك لمدى تعقد عملية التطوير. وهو يقيس بشكل غير مباشر أيضاً ما إذا كانت هناك ممارسات احتكارية في مجال تطوير الأراضي السكنية. وغالباً ما يعكس ارتفاع قيمة هذا المؤشر نقصاً في الأراضي المتوفرة للسكن في المدن. ومن المؤشرات الأخرى التي جمعت بيانات عنها أثناء المرحلة الأولى من برنامج مؤشرات الإسكان مضاعف تغيير صنف الأراضي، وهو يقيس الزيادة في السعر المترتبة على تغيير استخدام الأرض من استخدام ريفي إلى استخدام مدني بالحصول على رخص تصنيف المناطق والتخطيط اللازمة لذلك. ويقيس هذا المؤشر مدى ما تعمله الأنظمة المقيدة للتطوير المدني من زيادة في تكاليف الأراضي من خلال تحديد عرض الأراضي.

ومع أنه وجد خلال المرحلة الأولى من برنامج مؤشرات الإسكان أن هذا المؤشر يحتاج إلى تأنٍّ شديد عند إعداده وتفسيره، تبين أيضاً أنه قياس دال وقوي للأداء الإجمالي لأسواق الأراضي الحضرية.

النتائج: تبلغ القيمة الوسيطة المبلغ عنها لمضاعف تطوير الأراضي ٥,٢ وتترواح بين ١,١ و١٦,٦. وينخفض هذا المؤشر عادة كلما ارتفع مستوى التنمية الاقتصادية، مما يشير إلى أن توفير الأراضي التي تصلها الخدمات هو أكثر استجابة للطلب في البلدان الأغنى. وحتى قيم هذا المؤشر الواقعة في الوسط تشير في ما يبدو إلى أن هناك زيادات في السعر مرتبطة بتوفير أراض حضرية تصلها الخدمات، وتكون هذه الزيادات أكثر بكثير من التكلفة الفعلية لإيصال الخدمات للأراضي. ويبلغ هذا المؤشر أعلى قيمه في منطقة أفريقيا المجاورة للصحراء، حيث يتعاظم الطلب على المساكن بفعل الضغوط السكانية، ويتخلف الاستثمار في البنى التحتية وإنتاج المساكن عن الطلب، ويبلغ أدنى قيمه في البلدان الصناعية، حيث يكون الطلب هادئاً نسبياً، ونُظُم عرض البنى التحتية متجاوبة مع قوى السوق. وتوجد تفاوتات كبيرة ضمن المنطقة في مضاعف تطوير الأراضي يبلغ معاملها ٦ أو ٧ في بضع حالات. ويبدو أن هذه التفاوتات تنجم عن الاختلافات في الضغوط التي يفرضها الطلب على تطوير الأراضي، والنقص في البنى التحتية، ومقاييس البنى التحتية، والعوائق التنظيمية لتطوير الأراضي.

	مصر	المغرب	الأردن	تونس	تركيا	الضفة الغربية وغزة	الجزائر	إسرائيل
الناتج القومي الإجمالي (١٩٩٠) (بالدولار)	٦٠٠	٩٥٠	١٢٤٠	١٤٤٠	١٦٣٠	١٧٠٠	٢٠٦٠	١٦٦٨٠
مضاعف تحسين الأراضي	١٠,٠٠	٥,٠٠	٤,٢٥	٣,٦٧	١٠,٠٠	٤ ـ ٢٠	١١,٧٠	٢,٥٠

وتظهر البلدان الموجودة ضمن المنطقة تفاوتات واسعة النطاق في ما يتعلق بهذا المؤشر، ويبدو أن مصر وتركيا والجزائر لديها الكثير من أسواق الأراضي المشوهة نتيجة لتقييد تغيير صنف الأراضي الريفية إلى أراض حضرية أو لعدم توفير بنى تحتية بسرعة تتماشى مع الطلب. وفي أي حالة من الحالَتين، من المؤكد أن التكلفة الفعلية لتوفير خدمات بنى تحتية كاملة للأراضي غير المطورة أقل بكثير من زيادة سعر الأراضي المطورة على تكلفة الأراضي الخام. أما المغرب وتونس والأردن وإسرائيل في المقابل، فيبدو أنها نجحت أكثر في إيجاد نظم لتوفير خدمات للأراضي يستجيب للطلب. وتكون قيمة المؤشر بالنسبة إلى كل منها مساوية تقريباً للمعيار الموضوع للبلدان المماثلة لها في الدخل.

ويعيق نقص البيانات عملية حساب مضاعف تطوير الأراضي للضفة الغربية وغزة، والأرقام الواردة أعلاه ظرفية إلى حد بعيد. وقد اشتق الرقم الأدنى من مقارنة تكلفة الأراضي الخام في مدن الضفة الغربية وغزة وبلداتها بتكلفة الأراضي التي تصلها خدمات كاملة، وفقاً لمقابلات أجرتها مؤسسة الإسكان التعاونية في ١٩٩٢ ـ ١٩٩٣[٣٣]، ولا يدل هذا الرقم إلا على «الزيادة في السعر الناجمة عن البنى التحتية»، ولا يدل على أية زيادة تقترن بتغيير صنف الأراضي غير السكنية إلى أراض سكنية، أي أن الأرقام المقدمة[٣٤] تحصي الأراضي التي حصلت فعلاً على إذن لتطويرها إلى أراض سكنية بوصفها أراضي خام. بيد أن السعر المشار إليه للأرض الخام في الضفة الغربية وغزة (٣٠ دولاراً للمتر المربع) أعلى بكثير من السعر المقدر في أماكن مثل عمان (٥ دولارات للمتر المربع) واسطنبول (١٠ دولارات) وهو أقرب في الواقع من الرقم الخاص بتل أبيب (٥٠ دولاراً للمتر المربع). وهكذا تشير الملاحظات والتحليلات العابرة إلى أن القيود التي تفرضها المراسيم المختلفة الصادرة عن الإدارة المدنية الإسرائيلية على تغيير صنف الأراضي الريفية إلى أراضٍ مدنية هي المسؤولة عن زيادة تكلفة الأراضي الخام المصنفة في المناطق السكنية

(٣٣) انظر: المصدر نفسه، ص ١٨ و٤٧.

(٣٤) المصدر نفسه.

إلى الضعف أو ثلاثة أمثال. وبالتالي يمكن أن يكون مضاعف تطوير الأراضي الفعلي أعلى بكثير، أي من ١٠ إلى ٢٠، إذا افترضنا أن أسعار الأراضي تكون في ظل ظروف طبيعية أقرب إلى سعرها في عمان أو اسطنبول منها إلى المستوى السائد حالياً.

ولو حصلنا على المزيد من المعلومات عن أسعار الأراضي والعمليات الجارية حالياً في أسواق الأراضي في الضفة الغربية وغزة، فقد يتسنى لنا تحديد أسباب ارتفاع أسعار الأراضي والطرق المناسبة لتخفيفها بمزيد من الوضوح.

المؤشر رقم (١٠)

نفقات البنى التحتية للفرد الواحد

تعرّف بأنها نسبة النفقات الإجمالية (العمليات والصيانة ورأس المال) التي تصرف على مستويات الحكومة كافة على خدمات البنى التحتية (الطرق والمجاري وإمدادات المياه والكهرباء وتجميع النفايات) خلال السنة الجارية، إلى عدد السكان في المدن.

الدلالة: هذا المؤشر عبارة عن مقياس غير مباشر للعرض من البنى التحتية بغرض تطوير المناطق السكنية. وعندما تتوفر ميزانيات كافية لتوسيع البنى التحتية في المدن، ينبغي ألا يكون مضاعف تطوير الأراضي كبيراً جداً، إذ يتمخض انخفاض مستويات الإنفاق على البنى التحتية عن انسدادات في عرض الأراضي، وبالتالي ارتفاع أسعار الأراضي والمساكن. كما يقترن هذا الانخفاض بعدم كفاية المرافق السكنية، مثل المياه والمجاري والتصريف والكهرباء، وكذلك بازدحام السير المترتب على ذلك، وكل ذلك يؤثر في نوعية المساكن.

منطقة أفريقيا المجاورة للصحراء	١٦,٥٦
آسيا الجنوبية	١٥,٠٠
آسيا الشرقية	٨١,٤٦
أمريكا اللاتينية والكاريبي	٣٠,٢٢
أوروبا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٣٨,٣٣
الأقطار الصناعية	٦٢٠,٧٢

النتائج: يبلغ المستوى الوسيط المبلغ عنه بشأن نفقات البنى التحتية للفرد الواحد ٣١٨ دولاراً في السنة (ويبلغ الرقم الوسيط ٧٣ دولاراً) ويتراوح بين ٩٨ سنتاً و٢٢٠١ من الدولارات. ويرتفع الإنفاق على البنى التحتية بشكل منتظم كلما ارتفع مستوى التنمية الاقتصادية، بل إنه يختلف أكثر من أي مؤشر إسكان آخر تقريباً باختلاف مستويات الدخول، إذ تبلغ القيمة الوسيطة المبلغ عنها لهذا المؤشر في البلدان المنخفضة الدخل ١٥ دولاراً، في حين يبلغ ٨١٤ دولاراً في البلدان المرتفعة الدخل، أي أكثر بـ ٥٤ ضعفاً، وهذا يعادل بصفة عامة معامل اختلاف الدخول الفردية باختلاف فئات الدخول. وتعكس

مستويات الإنفاق على البنى التحتية التفاوتات في الدخول في المنطقة، ويكون أدناها موجوداً في منطقة أفريقيا المجاورة للصحراء وآسيا الجنوبية وأعلاها في البلدان الصناعية. وتشير التحليلات الأولية، كما هو متوقع، إلى أن مستوى الإنفاق على البنى التحتية له علاقة عكسية بمضاعف تطوير الأراضي. وبالنسبة إلى البلدان المتماثلة الدخل، تكون مستويات الإنفاق على البنى التحتية في البلدان المخططة مركزياً (أو التي كانت مخططة مركزياً في السابق) أقل نسبياً.

	مصر	المغرب	الأردن	تونس	تركيا	الضفة الغربية وغزة	الجزائر	إسرائيل
الناتج القومي الإجمالي (١٩٩٠) (بالدولار)	٦٠٠	٩٥٠	١٢٤٠	١٤٤٠	١٦٣٠	١٧٠٠	٢٠٦٠	١٦٦٨٠
نفقات البنى التحتية (بالدولار)	٢٦,٦٧	١٢,١٦	١٠٥,٠٠	٨٦,٠٠	غير متوفرة	٥٥؟	١٣,٢٣	غير متوفرة

لا بد من أن نكون حريصين جداً عند تفسير قيم هذا المؤشر لأن البيانات قليلة في جميع أنحاء العالم تقريباً، كما تبرز مشاكل تتعلق بالتعريفات حين نحاول أن نقارن في ما بين البلدان. وإذا أخذنا البيانات كما هي معروضة، فإنها تشير إلى أن الأردن وتونس يوفران ميزانيات أكبر للبنى التحتية للمساكن بالمقارنة بالبلدان الأخرى في المنطقة. أما الجزائر التي كانت تمر بصعوبات اقتصادية كلية كبيرة أثناء فترة الأساس للدراسة، وكانت تشهد تراجعاً في الاستثمار الإجمالي لبعض الوقت، فيبدو أنها كانت تقل بكثير عن المستوى المتوقع لنفقات البنى التحتية السكنية.

وكما هو الحال مع كثير من المؤشرات الأخرى، فمن الصعب التوصل إلى مقياس يعول عليه للإنفاق على البنى التحتية في الضفة الغربية وغزة. وبصفة عامة، واستناداً إلى المكاسب العالية المحققة في مجال الوصول إلى الخدمات الأساسية، والتي ذكرها مراقبون مثل بحيري[٣٥] وغيره، وإلى الأدلة المتعلقة بارتفاع المستويات الحالية للوصول إلى الخدمات، فمن المتوقع أن تكون نفقات البنى التحتية عالية نسبياً. والرقم المذكور، وهو ٥٥ دولاراً في السنة، يستند إلى الأرقام الواردة في تقرير البنك الدولي[٣٦]، والتي تذكر

(٣٥) **Bahiri, *Construction and Housing in the West Bank and Gaza*, p. 44ff.**

(٣٦) **World Bank, *The Housing Indicators Project*, vol. 1: *Report of the Executive Director*, p. 10.**

أن المعدل المتوسط للنفقات الرأسمالية في القطاع العام كان يبلغ ٣,٥ بالمئة فقط من الناتج المحلي الإجمالي على مدى السنوات ١٩٧٠ ـ ١٩٩٠، بينما كان الرقم المقابل له في الأردن ٩ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي. وقد افترض أن النسبة ذاتها لنفقات البنى التحتية والنفقات الرأسمالية للقطاع العام سوف تطبق في كل بلد. ثم قدرت الأرقام الخاصة بنصيب الفرد في الضفة الغربية وغزة على أساس الرقم الخاص بالأردن. وعلى أساس الأرقام الخاصة بنصيب الفرد، كانت النتيجة في الضفة الغربية وغزة ٣٥ دولاراً للفرد، ثم رفع هذا الرقم بمقدار النفقات التي قدرتها الأونروا والبالغة نحو ٢٠ دولاراً للفرد الواحد في السنة، فكانت النتيجة المعروضة وهي ٥٥ دولاراً. ومع أن هناك الكثير من التشككات في هذه المعادلة الحسابية، إلا أنها تشير على ما يبدو إلى أن نفقات البنى التحتية في الضفة الغربية وغزة هي نصف نفقات البنى التحتية في الأردن تقريباً، على رغم كون النصيب الفردي من الناتج القومي الإجمالي أعلى في الضفة الغربية وغزة منه في الأردن. وقد يدل هذا الجانب وحده على الرغم من الارتفاع النسبي لمستوى خدمات البنى التحتية في الضفة الغربية وغزة، على أن النفقات قد تكون غير كافية لصيانة البنى التحتية بشكل سليم أو لإجراء التوسيعات اللازمة للخدمات. ولا يمكن الإجابة عن هذا التساؤل بالطبع إلا بتجميع بيانات أكثر وأفضل من المتوفرة حالياً.

رابعاً: تلخيص تشخيصي

نظراً إلى النقص الشديد في البيانات الخاصة بالإسكان في الضفة الغربية وغزة، فإن التحليل المقارن لأداء قطاع الإسكان المعروض سابقاً هو تحليل أولي. ومن جهة أخرى، تدل بعض النتائج التي توصل إليها هذا التحليل على أن هناك طريقة مختلفة بعض الشيء لفهم طبيعة المسائل الرئيسية القطاعية عما قد تشير إليه تحليلات أخرى. ومن النتائج الرئيسية التي توصل إليها هذا التحليل ما يلي:

١ ـ إن أسعار المساكن مرتفعة جداً، وذلك نتيجة ارتفاع تكاليف البناء والأراضي بشكل أكثر من اللازم على ما يبدو.

٢ ـ إن مستويات الإيجار متدنية جداً في الضفة الغربية، ذلك نتيجة المراسيم غير المعدلة بشأن ضوابط الإيجار.

٣ ـ إن إنتاج المساكن غير مضمون إطلاقاً، ومما لا شك فيه أن الإحصاءات الرسمية تبخّس في المعدل الفعلي لإنتاج المساكن، ربما بمقدار النصف أو أكثر.

٤ ـ يجوز أن يكون إنتاج المساكن، وبالتالي القدرات الحالية، أعلى بكثير مما هو معتقد، وإن كان كذلك فيمكن للقدرات الحالية، كما يبدو، أن توفر المساكن بشكل يلبي الزيادة الطبيعية للسكان والمعدل المتسارع لعودة اللاجئين الساكنين في الخارج.

٥ ـ ترتفع مستويات الاستثمار في الإسكان نسبةً إلى الناتج المحلي الإجمالي في

الضفة الغربية وغزة عنها في أي بلد آخر من البلدان المدروسة في برنامج مؤشرات الإسكان والبالغ عددها ٥٣ بلداً، وبالتالي فهي مرتفعة بشكل لا يمكن المحافظة عليه. ومن المحتمل، في ما يظهر، أن يفرض عدد من العوامل المرتبطة بالتغيرات السياسية والاقتصادية الجارية ضغطاً تنازلياً على قطاع الإسكان في المدى المتوسط إلى المدى الطويل. ولا بد من تفسير النتيجة الواردة في رقم (٤) أعلاه في ضوء هذه النتيجة.

٦ ـ إن المعايير العمرانية للمساكن جيدة في الضفة الغربية وغزة، والمقاييس البديلة لـ«الاكتظاظ»، كالمساحة المتاحة للشخص الواحد وعدد الأشخاص في الغرفة الواحدة، تعتبر طبيعية بالنسبة إلى البلدان ذات مستويات الدخول المماثلة، وأعلى من معظم البلدان الأخرى في المنطقة. ويظهر أن كبر حجم البيوت في مدن الضفة الغربية وغزة يضعها ضمن المدن الخمس الأعلى التي درسها برنامج مؤشرات الإسكان.

٧ ـ يبدو أن ديمومة معظم الهياكل جيدة، ومعظمها مشيد بمواد معمرة. والتقديرات التي وردت مؤخراً بخصوص «احتياجات المساكن»، والتي تعطي أرقاماً غير مسجلة للبيوت الواجب هدمها أو الاستعاضة منها لأنه لا يمكن تحديثها، تحتاج إلى دراسة متأنية قبل الشروع في أي مشروع من هذا النوع.

٨ ـ يبدو أن معظم المساكن الموجودة قد بني من دون رخص، وبالتالي فهو «غير رسمي» أو غير قانوني. ومن المرجح أن يتمخض ذلك عن الإبطاء في تقديم خدمات البنى التحتية لهذه الوحدات وعدم توفر تمويل الإسكان.

٩ ـ إن نظام تمويل الإسكان شبه معدوم بسبب التنمية المالية المكبوحة وبعض المخاطر المرتبطة بإقراض الإسكان.

١٠ ـ يبدو أن توفر الأراضي التي تصلها الخدمات للمباني السكنية غير كافٍ نتيجة للقيود المفروضة على تغيير صنف الأراضي من أراضٍ ريفية إلى أراضٍ حضرية ووجود حدود غير مرنة للبلديات، وكون إجراءات الحصول على الرخص غير مؤكدة ومبددة للوقت، بالإضافة إلى انخفاض معدل توفير البنى التحتية في المدن بشكل لا مبرر له. وهذا يسهم في ارتفاع أسعار الأراضي والمساكن معاً.

ويعتبر أداء قطاع الإسكان عموماً في الضفة الغربية وغزة مختلطاً بعض الشيء، ويبدو «طبيعياً» إلى حد كبير من جوانب عديدة، وذلك من حيث الخصائص العمرانية للمساكن بشكل خاص، ومن حيث الوصول إلى البنى التحتية بشكل عام. بيد أن التشوهات تظهر واضحة في أسعار كل من مساكن الايجار والمساكن التي يسكنها مالكوها، وكذلك في مكونات تكلفة المساكن، ولا سيما تكاليف الأرض والبناء. وإذا ظهر ما يثبت مدى القصور في الإبلاغ عن ناتج الإسكان، فمن المرجح أن يكون ناتج الإسكان ومستويات الاستثمار فيه نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي مشوهة هي الأخرى قياساً بالتوقعات. ومع أن ارتفاع مستويات الناتج والاستثمار المحققين يبعث على بعض

التفاؤل بخصوص القدرة على تلبية احتياجات الزيادة الطبيعية للسكان وعودة اللاجئين في المستقبل القريب، إلا أن هناك شكاً كبيراً بخصوص القدرة على زيادة الناتج زيادة كبيرة في الأجل القريب أو القدرة على المحافظة على المستوى الحالي للنشاط الاقتصادي في القطاع.

ونظراً إلى محدودية البيانات، لم يسعنا سوى أن نمر بشكل عابر على احتياجات الفئات الخاصة كسكان مخيمات اللاجئين أو الفقراء. ومن الجوهري أن تجرى مسوحات مفصلة عن الأسر مع التركيز على الظروف الاجتماعية والاقتصادية والإسكانية لهذه الفئات وغيرها من الفئات، كي نتمكن من وضع استراتيجيا تستهدف الأسر التي تكون في أمس الحاجة إلى تدخل الحكومة أو الجهات المانحة.

وعلى رغم الطابع الأولي للتحليل المعروض هنا، فإن من الممكن أن نقترح بعض التوجيهات العامة لسياسة الإصلاح والتطوير المؤسسي والتدخلات البرنامجية.

خامساً: السياسات اللازمة لقطاع الإسكان الجيد الأداء

لقد بين التحليل أعلاه كثيراً من أعراض قصور قطاع الإسكان في الوقت الحاضر عن المساهمة بأكبر قدر ممكن من الفعالية في الرعاية الاجتماعية أو في التنمية الاقتصادية. وقياساً على المعايير النوعية الواردة في الفصل الثاني لقطاع الإسكان الجيد الأداء أو المعايير النوعية المحددة في برنامج مؤشرات الإسكان، نجد أن إصلاح السياسات والمؤسسات يجب أن يشمل الكثير من المجالات. ويلخص الجدول رقم (٥ ـ ٢ ـ ٢) المعلومات الخاصة بمؤشرات أداء القطاعات الرئيسية، ويبين مستوياتها الحالية ومستويات يمكن أن نعتبرها نتيجة «محتملة» لو اعتمدت الحكومة السياسات المرسومة لخلق قطاع الإسكان الجيد الأداء.

وتكمن، بصفة عامة، أوجه الفرق الرئيسية بين قطاع الإسكان الجيد الأداء وقطاع الإسكان السيئ الأداء في ما يلي:

١ ـ أسعار مساكن أقل تشوهاً، مقترنة بـ ٢ ـ أسعار أقل لشراء المساكن، و٣ ـ أسعار إيجار أعلى؛ ٤ ـ نوعية مساكن أرقى، ٥ ـ معدل متوسط أقل لتكلفة البناء، و٦ ـ استثمار في المساكن يمكن المحافظة على مستواه، ٧ ـ تخفيضات كبيرة في نسبة المساكن غير المرخصة وضمان الحيازة العقارية المصاحب لها، ٨ ـ زيادات حجم الائتمانات الطويلة الأجل المقدمة للإسكان، ٩ ـ رفع حصة أصول النظام المصرفي في الرهون العقارية، ١٠ ـ زيادة الإنفاق على البنى التحتية ينعكس في ١١ ـ انخفاض القيمة الزائدة للأراضي المطورة مقارنة بالأراضي غير المطورة، و١٢ ـ أسعار أقل للأراضي التي تصلها الخدمات.

وبصفة عامة، يمكن تحديد التغيرات السياسية والمؤسسية اللازمة لإيجاد قطاع

الإسكان الجيد الأداء في الضفة الغربية وغزة على أساس إطار بسيط ولكنه قوي استخدم مؤخراً في ورقة سياسية أعدها البنك الدولي عن الإسكان[٣٧] لوصف العناصر الرئيسية لاستراتيجية تمكين للإسكان وصفاً موجزاً. وتوصف استراتيجيات التمكين في تلك الورقة على أنها تشتمل على ثلاثة عناصر رئيسية: التدابير الخاصة بالطلب، والتدابير الخاصة بالعرض، والإصلاحات المؤسسية، وكل عنصر بدوره له عدد من العناصر الأكثر تحديداً.

الجدول رقم (٥ ـ ٢ ـ ٢)

المؤشرات الحالية والمرتقبة لأداء الإسكان

المؤشر	المستوى الحالي	اتجاه التغير	المستوى المحتمل في المستقبل	التعليقات
المؤشرات الرئيسية				
نسبة سعر المسكن إلى الدخل	٠,٤٧	إلى الأدنى	٣,٥ ـ ٤,٥	يعكس انخفاض تكاليف الأراضي والبناء
نسبة الايجار إلى الدخل	٠,٠٥ ـ ٠,٠٧	إلى الأعلى	٠,١٩ ـ ٠,٢٥	ضوابط الإيجار
إنتاج المساكن لكل ألف نسمة	٢٩,٨؟	على حاله/إلى الأدنى	٧ ـ ٩	ينبغي له أن يتماشى مع تغير عدد السكان وتحديث المساكن
الاستثمار في المساكن/ الناتج القومي الإجمالي	١٣,٤ بالمئة	إلى الأدنى	٧ ـ ٩ بالمئة	يعكس انخفاض معايير المساكن/ انخفاض التكلفة
المساحة للشخص الواحد (بالمتر المربع)	١٥	على حاله	١٥	
الهياكل الدائمة	٨٦ ـ ٩٥ بالمئة	على حاله/إلى الأعلى	٩٥ بالمئة	
المساكن غير المرخصة	٥٠ بالمئة	إلى الأدنى	١٠ ـ ١٥ بالمئة	تسجيل الأراضي/ إصدار سندات تملك الأراضي
حافظة الائتمانات المقدمة للإسكان/مجموع الائتمانات	صفر بالمئة	إلى الأعلى	١٠ ـ ١٥ بالمئة	تطوير المؤسسات
مضاعف تطوير الأراضي	٤ ـ ٢٠	إلى الأدنى	٤	زيادة البنى التحتية/ تخفيف قيود الأنظمة
الإنفاق على البنى التحتية/ للفرد الواحد/ في السنة	٥٥ دولاراً أمريكياً؟	إلى الأعلى	+ ١٠٠ دولار أمريكي	المستوى المرغوب فيه غير أكيد

ففي جانب الطلب، مثلاً، لا بد من إعداد سياسات تتناول تمويل الإسكان، وحقوق الملكية، والإعانات/ الضرائب. وفي جانب العرض، يجب أن تعنى السياسات

---

(٣٧) **World Bank: *Housing: Enabling Markets to Work*, World Bank Policy Paper (Washington, DC: The Bank, 1993), and *The Housing Indicators Project*.**

بتوفير البنى التحتية وصيانتها، والأنظمة الخاصة باستخدام الأراضي وبناء المساكن، وتنظيم صناعة البناء. وفي مجال الإصلاح المؤسسي، يتعين على السياسات أن تعنى بتنسيق قطاع الإسكان مع سياسة الاقتصاد الكلي، وتقليل الفقر والسياسات البيئية، وتجميع البيانات، والبحوث، وتحليل السياسة المعنية بقطاع الإسكان.

ويعرض الجدول رقم (٥ ـ ٢ ـ ٣) صورة مبسطة جداً للتوجه الرئيسي لورقة سياسة الإسكان التي أعدها البنك الدولي بالصورة التي تطبق بها على الوضع القائم في الضفة الغربية وغزة اليوم. كما يشير الجدول إلى عدد من المباحات والممنوعات لسياسة الإسكان في الضفة الغربية وغزة، ومما لا شك فيه أن تطبيقها سوف يحتاج إلى إجراء قدر أكبر من البحوث والمناقشات من تلك الواردة في هذه الورقة. ومع ذلك، فلو أوليت عناية جادة بدراسة صحة الفرضيات الواردة في الجدول رقم (٥ ـ ٢ ـ ٢) والمعترف بتبسيطها، وبالمتطلبات العملية اللازمة لتطبيقها، يمكن للنقاش الجاري بشأن سياسات الإسكان ومؤسساته المناسبة أن يتقدم كثيراً في المستقبل. وبغية المساهمة بشكل متواضع في هذا النقاش، تطرح الاقتراحات المحددة التالية لدراستها عند مناقشة مزايا الإصلاحات السياسية والمؤسسية في كل مجال من المجالات الاستراتيجية الرئيسية في قطاع الإسكان في الضفة الغربية وغزة(٣٨):

١ ـ **تطوير حقوق الملكية**: يجب سن قوانين وأنظمة لتوضيح حقوق التملك ونقل الملكية، ولا سيما في ما يخص المباني التي تسكنها أسر عديدة (كقوانين الملكية المشتركة). ولا بد من الشروع ببرامج لتسجيل الأراضي وتنظيم الحيازة العقارية غير المضمونة. وينبغي لبرامج تنظيم الحيازة العقارية كلما أمكن ذلك أن تسير بموازاة تحسين البنى التحتية في الأحياء الفقيرة والمناطق التي يسكنها المتجاوزون، كما ينبغي لها أن تسعى، كلما أمكن ذلك أيضاً، إلى استرداد التكاليف. ويجب أن تعدل قوانين مراقبة الايجار، بحيث يكون الهدف النهائي منها التخلص من الضوابط بشكل نهائي.

٢ ـ **تطوير تمويل الرهن العقاري**: لا بد من تطوير الإقراض للرهن العقاري بشكل متوازٍ لتطوير القطاع المالي. ويجب أن توضع سياسات وتنشأ مؤسسات تعنى بالعناصر الرئيسية كافة الخاصة بالمخاطر التجارية والسياسية. وينبغي للسياسات المالية أن تسمح للمؤسسات بالاقتراض والإقراض بمعدلات فائدة محددة حقيقية وعلى قدم المساواة مع غيرها من المؤسسات. ويجب تشجيع المنافسة لرفع مستوى الكفاءة. وعلى مخططات آلية الرهن العقاري أن تسمح بتلبية مصالح كل من المقترضين والمقرضين بشروط ملائمة. ويجب النهوض بأمر الضمان الموثق بواسطة نظم جيدة التصميم للتملك وحبس الرهن. ولا بد من تشجيع الترتيبات المؤسسية المبتكرة للنهوض بتمويل المساكن للفقراء، مثل

---

(٣٨) للاطلاع على مزيد من منافع كل توصية من التوصيات الاستراتيجية ومضارها، انظر:
World Bank, *Housing: Enabling Markets to Work*, chap. 4 and annex (2).

الضمانات المتبادلة وجداول الدفع المرنة. ويجب تسهيل الإقراض لمساكن الايجار، وتقييم خطط الادخار التعاقدي لتشجيع الأسر على الادخار من أجل الإسكان، كما ينبغي لهذه الخطط أن تنظر في إمكانية توجيه «منح ملائمة» لأسر معينة. ويجب تفادي مشاركة الحكومة في العمليات المصرفية لتقديم القروض للإسكان التي تجري بالتجزئة، وإن كان لا بد من مراعاة إمكانية أداء الحكومة لدور «ثانوي» في توفير السيولة.

الجدول رقم (٥ ـ ٢ ـ ٣)

المباحات والممنوعات لتمكين أسواق الإسكان من العمل في الضفة الغربية وغزة

الوسائل	المباحات	الممنوعات
تطوير حقوق الملكية	✓ تنظيم حيازة الأراضي ✓ توسيع مجال تسجيل الأراضي ✓ سن قوانين للملكية المشتركة	× إنشاء نظم باهظة التكلفة لإصدار سندات التملك × تثبيط صفقات الأراضي
تطوير الرهن العقاري	✓ السماح للقطاع الخاص بالإقراض ✓ الإقراض بمعدلات فائدة محددة/ يقررها السوق ✓ تنفيذ قوانين حبس الرهن ✓ ضمان الأنظمة التحوطية ✓ إدخال أساليب أفضل للإقراض	× السماح بتقديم إعانات لمعدلات الفائدة × التمييز ضد الاستثمار في مساكن الايجار × إهمال حشد الموارد × السماح بارتفاع معدلات التوقف عن الدفع
ترشيد الإعانات	✓ جعل الإعانات واضحة وشفافة ✓ توجيه الإعانات للفقراء ✓ تقديم الإعانة للناس لا للمساكن ✓ إخضاع الإعانات للمراجعة	× بناء مساكن عامة مدعومة × السماح بالإعانات المستترة × السماح للإعانات بتشويه الأسعار × استخدام ضوابط الإيجار كإعانات
توفير البنى التحتية	✓ تنسيق تطوير الأراضي ✓ التشديد على استرداد التكلفة ✓ ربط هذا التوفير بالطلب ✓ تحسين البنى التحتية للأحياء الفقيرة	× السماح بالتمييز ضد الاستثمارات في البنى التحتية × استخدام المخاوف البيئية كذريعة للتخلص من الأحياء الفقيرة
تنظيم تطوير الأراضي والمساكن	✓ تخفيف التعقيد في الأنظمة ✓ تقييم تكلفة التنظيمات ✓ التخلص من تشوهات الأسعار ✓ التخلص من أوجه النقص المصطنعة	× فرض معايير مكلفة × المحافظة على قواعد لا يمكن تنفيذها × تصميم مشاريع لا تمت بصلة للإصلاحات التنظيمية/ المؤسسية
تنظيم صناعة البناء	✓ القضاء على الممارسات الاحتكارية ✓ تشجيع دخول الشركات الصغيرة ✓ تشجيع المتنافسين المحليين	× السماح بتأخير الأذون لفترات طويلة × سن تنظيمات تمنع المنافسة
تطوير إطار للسياسة والمؤسسات	✓ التوازن بين دوري القطاع العام والقطاع الخاص ✓ إنشاء محفل لإدارة قطاع الإسكان بجمله ✓ إعداد استراتيجيات التمكين ✓ مراقبة أداء القطاع	× التدخل في تسليم المساكن العامة بشكل مباشر × إهمال دور الحكومة المحلية

٣ ـ ترشيد الإعانات: على الحكومات أن تعتبر الإعانات، إما بمثابة حل مؤقت، أو حل أخير، إذ يتعين عليها أن تجرب أولاً وسائل أخرى لتحسين فرصة الحصول على المساكن، كتنظيم الحيازة العقارية غير المضمونة، أو تحسين الحصول على تمويل للمساكن بمعدل فائدة تحددها السوق، أو التخلص من القيود المعيقة لإنتاج مساكن الإيجار، أو تحسين أسواق عرض المساكن من أجل تخفيض الأسعار. وإن كان لا بد من تقديم الإعانات، فيجب أن تكون محددة الهدف وقابلة للقياس وواضحة وشفافة، وأن تتفادى تشويه أسواق الإسكان. كما يجب تفادي الإعانات في شكل ضوابط الايجار، والتي ثبت أنها غير منصفة، وأنها تشوه الأسواق وتقلل عرض المساكن. فتقديم منح رأسمالية لمرة واحدة وعلاوات للسكن أفضل عادة من ضبط الايجار وتقديم إعانات للإنتاج، ويمكن أن تقرن هذه المنح والعلاوات بخطط توفير تعاقدية لتشجيع الادخار. ولا بد من تعديل الأنظمة الخاصة بضوابط الايجار للنهوض بالمنافسة والاختيار في السوق.

٤ ـ توفير البنى التحتية لتطوير الأراضي السكنية: لا بد من إيلاء عناية مستمرة لتحسين البنى التحتية السكنية في الأحياء الفقيرة والمناطق التي يسكنها المتجاوزون ومخيمات اللاجئين ولتوسيع نطاقها، بحيث يمتد إلى مناطق جديدة. وينبغي للوكالات المسؤولة عن توفير البنى التحتية السكنية (كالطرق والتصريف والمياه والمجاري والكهرباء) أن تركز بشكل أقل على الأهداف العمرانية الضيقة وبشكل أكثر على فتح الأراضي الحضرية للتطوير السكني. وهذا يتطلب زيادة التنسيق في التخطيط، وربما الحصول على حيازة مشتركة لحق العبور وتمويل مشترك واسترداد التكاليف بشكل مشترك. ويتعين على وكالات البنى التحتية أن تكرس قدراً أكبر من انتباهها للطلب المحلي على البنى التحتية. ويجب تشجيع المجتمعات المحلية على المشاركة في عملية التخطيط والبناء الخاصة بمشاريع البنى التحتية، وذلك لضمان المساءلة والتنفيذ السلس. ولا بد من تحسين آليات استرداد التكاليف والسعي لإيجاد فرص لخصخصة عمليات توفير البنى التحتية وصيانتها.

٥ ـ تنظيم تطوير الأراضي والمساكن: يجب أن توفر الأجواء التنظيمية توازناً مناسباً بين تكاليف الأنظمة ومزاياها التي تؤثر في الأراضي الحضرية وأسواق المساكن، ولا سيما في استخدام الأراضي والبناء. ويجب أن تسن الأنظمة، بحيث تفيد الفقراء بدلاً من معاقبتهم كما يحصل في الغالب. ولتحقيق ذلك ينبغي للمدققين القانونيين أن يحددوا الأنظمة الرئيسية الخاصة بالمدن، ويقيّموا آثارها في الطلب على المساكن وفي عرضها وأسعارها، ويضعوا سلماً لأولويات إصلاح الأنظمة. ولا بد من دراسة معايير بديلة ومحتملة التكلفة تراعي الاعتبارات البيئية والصحية والأمنية، كما لا بد من سن أنظمة مالية تيسّر نمو الإقراض للرهن العقاري بدلاً من إعاقته.

٦ ـ تنظيم صناعة البناء: ينبغي للحكومات أن تسعى لخلق المزيد من المنافسة في صناعة البناء، وذلك بالقضاء على الحواجز التنظيمية التي تعيق الدخول إلى هذا المجال، وتفتيت الاحتكارات، وتيسير وصول الشركات الصغيرة إلى الأسواق ومدخلات الإنتاج

على قدم المساواة، والتخلص من القيود الكابحة للتنمية، واستخدام مواد البناء وأساليب التشييد المحلية، وتقليل الحواجز التجارية المفروضة على مدخلات الإسكان. ويجب السعي للوصول إلى مصادر لمواد البناء غير مواد البناء المنتجة في إسرائيل، وزيادة القدرة المحلية في هذا المجال إن كان ذلك مجدياً اقتصادياً. ويجب تفادي اشتراك الحكومة المباشر في إنتاج المساكن وتوزيعها.

٧ ـ **تطوير إطار مؤسسي لإدارة قطاع الإسكان:** من شأن الإطار المؤسسي الجديد أن يتيح المجال للحكومة لتدير، بمصادرها المحدودة، قطاع الإسكان، بحيث يوفر مساكن كافية وذات سعر ملائم للجميع. وهناك حاجة في معظم البلدان لإيجاد آلية مؤسسية تشرف على أداء القطاع بأكمله، والتنسيق بين الوكالات العامة الكبرى التي تؤثر في أداء قطاع الإسكان. وعدد البلدان التي تتوفر فيها مثل هذه الآلية قليل في الوقت الحاضر. ويجب أن يتم إعداد آليات مؤسسية لتجميع البيانات المتعلقة بأداء قطاع الإسكان وتحليلها وتفسيرها ونشرها، ولا سيما في ما يتعلق بالنتائج المترتبة على الفقراء، وتوفير حلقة الوصل المؤسسية في ما بين الإسكان والتخطيط الاقتصادي الكلي، وإعداد خطط طويلة الأجل لتطوير قطاع الإسكان بالتعاون مع وكالة التخطيط المركزية، وتوفير محفل لمشاركة القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والمنظمات القائمة في المجتمعات المحلية والجمهور في صياغة سياسة الإسكان على الصعيدين القومي والبلدي، ومراجعة آثار الأنظمة في الإسكان وأخذ زمام المبادرة في ما يخص إصلاح الأنظمة وإجراء بحوث عن سياسة الإسكان، والتأثير في صانعي القرارات في الوكالات المعنية بالإسكان، وفي المؤسسات المحلية المناظرة لها بهدف تحسين أداء قطاع الإسكان.

وبالإضافة إلى المهام المتمثلة في إعداد السياسات وتنسيقها ومراقبتها، يتعين على مؤسسات شتى أن تضطلع بمسؤوليات مؤسسية أخرى تعنى بعناصر استراتيجية التمكين. وأهم هذه المهام هي:

١ ـ إنشاء إطار تنظيمي لتوفير تمويل للإسكان في القطاع الخاص، وتطوير أدوات فعالة لتوجيه الإقراض المقدم للرهن العقاري للفقراء، وتوفير حلقة وصل مؤسسية في وزارة المالية والسلطة النقدية، والإشراف على هذا الإطار.

٢ ـ إدارة إعانات الإسكان المقدمة إلى المحتاجين والتركيز على المستفيدين منها بدلاً من التركيز على وحدات السكن، والتركيز بشكل خاص على إصلاح النصوص الخاصة بضوابط الإيجار، ولا سيما في ما يتعلق بمعاملة الوحدات القديمة والجديدة والأسر ذات الاحتياجات المختلفة، والقدرة على تسديد زيادات الإيجار.

٣ ـ إنشاء حقوق الملكية وتوسيع نطاقها، وخصوصاً من خلال تنظيم الحيازة العقارية في المناطق التي يسكنها المتجاوزون.

٤ ـ توفير البنى التحتية في الأحياء الفقيرة والمناطق التي يسكنها المتجاوزون.

٥ ـ تجميع الوكالات المعنية بالبنى التحتية لتنسيق توفير البنى التحتية بغية إيجاد عرض كافٍ من الأراضي التي تصلها الخدمات، ومراجعة أثر الأنظمة المختلفة في أداء قطاع الإسكان واقتراح تشريعات جديدة لتحسين أداء القطاع.

وكما اقترحت الورقة، فإن دراسة فوائد هذه الإصلاحات وغيرها من الإصلاحات من شأنها أن تحفز على اعتماد طائفة من سياسات التمكين لإيجاد قطاع إسكان جيد الأداء. ويمكن لمنافع هذه السياسات أن تتجاوز آثارها المباشرة في قطاع الإسكان، ذلك أن إصلاح سياسات الإسكان وممارساته وتطوير مؤسسات رئيسية هي عناصر جوهرية في عملية التنمية الاقتصادية العامة. ويتضح من التحليل السابق أن فشل سياسات الإسكان يتمخض عنه فشل قطاع الإسكان، وحين يفشل هذا القطاع يتضرر المجتمع والاقتصاد على حد سواء. وعليه، فإن الرهانات المتعلقة باختيار السياسات والترتيبات المؤسسية السليمة لقطاع الإسكان تمثل أولوية أولى وملحة للشعب الفلسطيني.

٣ ـ سياسة تمويل الإسكان في المناطق الفلسطينية

كمال ناصر ـ ناجي مختار(*)
أيمن عبد الهادي(**)

خلاصة

بعد توقيع معاهدة السلام مع أسرائيل أصبح من المتوقع أن يمارس الفلسطينيون السيطرة على قطاعات اقتصادهم. والإسكان هو واحد من أهم القطاعات لأنه يقوم بتشغيل نسبة كبيرة من القوة العاملة الوطنية، ويشجع الاستثمارات، ويحفز النمو الاقتصادي. وبعبارة أخرى، فإن حالة قطاع الإسكان تعكس ـ إلى حد ما ـ صورة لحالة الاقتصاد.

إلى ذلك سينظر إلى نتائج سياسة الإسكان على أنها من أهم المؤشرات على فاعلية السلطة الوطنية الفلسطينية. وسوف يقاس نجاح السياسة بدوره بقدرتها على ضمان التعبئة المستمرة للمدخرات الوطنية من أجل المؤسسات التي توفر التمويل للإسكان، وبالتالي فإن أية سياسة للإسكان لا تدعمها سياسة مدروسة للتمويل لن تكون مجدية.

مقدمة

يعد الإسكان من الاحتياجات الأساسية للبشر، كما أنه عنصر أساسي في تحديد صحة أي مجتمع أو فقره. كما أن الإسكان يؤثر في البرامج الاجتماعية وبرامج التشغيل التي تضطلع بها السلطات الفلسطينية.

ويمثل الإسكان قطاعاً رئيسياً في البلدان النامية. وقد بينت الدراسات السابقة أن الاستثمار في الإسكان يمثل من ١٥ إلى ٢٥ بالمئة من إجمالي تكوين رأس المال الثابت،

(*) مرشح لنيل درجة الدكتوراه من دائرة التخطيط المدني والمناطقي، جامعة ويلز، ويلز.
(**) مراقب العمليات في البنك العربي، لندن، انكلترا.

ومن ٣ إلى ٨ بالمئة من الناتج القومي الاجمالي[١]. كما أن قطاع الإسكان يمثل ٣٠ إلى ٥٠ بالمئة من رصيد رأس المال في معظم البلدان النامية، ويقوم بتشغيل نسبة عالية من القوة العاملة.

وفي ما يتعلق بالأراضي الفلسطينية، يمثل إجمالي تكوين رأس المال الثابت ٢٧ بالمئة من الناتج المحلي الاجمالي، ويرجع ٨٥ بالمئة منه إلى القطاع الخاص. ومن هذه النسبة يرجع ٨٥ بالمئة إلى قطاع الإسكان وحده. وبعبارة أخرى، فإن ١٩,٥ بالمئة من الناتج القومي الاجمالي في الأراضي الفلسطينية يسهم فيه قطاع الإسكان. ونظراً إلى قيود التي يفرضها الإسرائيليون على أعمال البناء، واحتمال انتقال مسؤولية الإسكان إلى السلطة الوطنية، فالمرجح أن تزيد هذه النسبة.

ودور قطاع الإسكان في الاقتصاد يجعل من الأهمية بمكان استخدام الموارد في قطاع الإسكان لتحقيق أثر حسن في الاقتصاد. وينبغي أيضاً إعادة النظر في سياسة الإسكان حتى تأخذ في الاعتبار القيود التي يفرضها الإسرائيليون من حين إلى آخر، فتمنع الفلسطينيين من دخول سوق العمل الإسرائيلية. ويتعين أن تعمل السياسة على استيعاب هؤلاء العمال للتقليل من الاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي.

وفي اعتقادنا أن أية سياسة فعالة للإسكان تكون نتيجة لبيئتها ولخصائصها الثقافية والاقتصادية المميزة. ولهذا فسوف نناقش هنا سياسة تأخذ هذه الخصائص في الاعتبار.

يستعرض **القسم الأول** من هذه الدراسة قطاع التمويل في الأراضي الفلسطينية ومساهمته في تمويل الإسكان. ويتناول **القسم الثاني** عرضاً للدراسات المتوافرة عن تطوير الإسكان وتقدير تكاليفه ومؤشرات إمكانية الدفع. ويتناول **القسم الثالث** تصميم سياسة تمويل الإسكان ووسائل تنفيذها، ومسألة إدارة المخاطر وأدوات الرهن العقاري والاقراض، تليه الخاتمة والتوصيات.

ويتضمن البحث اقتراحات بشأن التدابير التي ينبغي اتخاذها لوضع سياسة شاملة فعالة للإسكان، بالإضافة إلى التدابير التي يجب أن تتبعها السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسسات تمويل الإسكان حتى يصبح في الوسع تنفيذ برنامج لتمويل الإسكان.

أولاً: القطاع المالي وتمويل الإسكان

١ - القطاع المالي

تستخدم المساعدة المالية للإسكان على نطاق واسع من أجل خفض تكلفة الاقتراض إلى مستوى معقول. وعلى رغم أن المؤسسات المتخصصة بتمويل الإسكان موجودة في كل

---

(١) R. Buckly, B. Lipman and T. Persuad, *Mortgage Design under Inflation and Real Wage Uncertainty: The Use of Dual Indexed Instruments*, World Bank Discussion Paper (Washington, DC: [World Bank], 1989).

أنحاء العالم، فإن الأراضي الفلسطينية لا توجد فيها مثل هذه التسهيلات. ونظام التمويل الحالي في الأراضي الفلسطينية نظام بدائي بسبب القيود التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي. وقد وصف البنك الدولي[٢] النظام المصرفي في الأراضي الفلسطينية بأنه «مستوى منخفض في الوساطة المالية الرسمية القابلة للقياس».

وقبل الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وغزة في عام ١٩٦٧ كانت توجد ثمانية بنوك لها ٢٦ فرعاً تعمل في الضفة الغربية. وكانت في غزة ثلاثة بنوك لها أربعة فروع[٣]. وقد أغلقت جميعها بعد فترة قصيرة من الاحتلال الإسرائيلي وأقيمت بدلاً منها مؤسسات إسرائيلية لها ٢٢ فرعاً في المدن الرئيسية في الأراضي الفلسطينية. وبعد الانتفاضة أغلق معظم هذه البنوك.

وعلى رغم أن البنوك الإسرائيلية كانت تقدم خدمات مرتفعة النوعية، وكانت تتمتع باحتكار كامل في السوق المصرفية الفلسطينية، فإن الائتمان المقدم من البنوك الإسرائيلية بين عامي ١٩٧٧ و١٩٨٧ لم يتجاوز في المتوسط واحد بالمئة من الناتج المحلي الاجمالي، بالمقارنة بما يقرب من ٥٠ بالمئة من الناتج المحلي الاجمالي للأردن قبل الاحتلال بأمد قصير. وفي سنة ١٩٦٦ كان اجمالي الودائع المصرفية في الضفة الغربية وحدها ٢٩ مليون دولار، بالمقارنة بمبلغ ٤٨ مليون دولار في عام ١٩٨٧ (وهذا الرقم الأخير هو أعلى رقم وصلت إليه الايداعات في الفترة التالية للاحتلال الإسرائيلي في عام ١٩٦٧)[٤].

والواقع أن الأراضي الفلسطينية تركت بغير نظام مصرفي رسمي، ويقوم الصرافون بدلاً من ذلك بأداء خدمات مالية قصيرة الأجل. غير أن الإسرائيليين سمحوا في عام ١٩٨١ لبنك فلسطين بأن يعاود نشاطه، وهو الآن يقوم بتشغيل ثلاثة فروع في غزة. وفي سنة ١٩٨٦ عاد أيضاً بنك القاهرة ـ عمان إلى العمل، ويقوم الآن بتشغيل تسعة فروع في الضفة الغربية. وفتح بنك الأردن مقراً له في عام ١٩٩٤، وتبعه البنك العربي في عام ١٩٩٥. ويتردد أن بنكاً للاستثمار وبنكاً اسلامياً سيفتحان قريباً في الضفة الغربية.

وتقتصر عمليات البنوك العربية على عدد محدود من الخدمات القصيرة الأجل.

---

(٢) World Bank, *Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace*, 6 vols. (Washington, DC: The Bank, 1993).

(٣) المصدر نفسه، ج ٣: *Private Sector Development*.

(٤) استحصلت هذه الاحصاءات من مصادر مختلفة منها: Government of Israel, Central Bureau of Statistics: *National Accounts for Judea, Samaria and Gaza District, 1968 - 1986*, and *National Accounts for Judea, Samaria and Gaza District, 1983-1990;* Bank of Israel, Supervisor of Banks, *Annual Statistics of Israeli's Banking System*, and Central Bank of Jordan, *Annual Report, 1968*.

ويظهر من التقرير السنوي عن عام ١٩٩٣ لبنك القاهرة ـ عمان وبنك فلسطين أن القروض التي قدمها البنكان كانت أقل من واحد بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي. وعلى العكس عن ذلك، كانت نسبة الائتمان إلى الناتج القومي الإجمالي في كل من الأردن وإسرائيل هي ١٠٢ بالمئة. وزادت الايداعات القصيرة الأجل من ٦٦ بالمئة في عام ١٩٩٠ إلى ٧٣ بالمئة في عام ١٩٩٣. وبيّن التقريران السنويان أيضاً أن القروض التي قدمت للمتعاملين انخفضت من ١١ إلى ١٠ بالمئة، وأن الاستثمارات التي قام بها البنكان انخفضت من ٤٠ إلى ٣٠ بالمئة في الفترة نفسها.

٢ ـ الصرافون

كان من نتيجة عدم وجود نظام مصرفي فعال، بالاضافة إلى استعمال عملات مختلفة كوسائط رسمية، وكذلك ارتفاع معدل التضخم في الاقتصاد الإسرائيلي، أن ظهر نظام مصرفي غير رسمي، واتخذ شكل الصرافين. وقد ذكر هاريس(٥) أن عدد الصرافين زاد من ٤٢ في عام ١٩٦٧ إلى ١٩٦ في عام ١٩٨٦. وتقتصر أعمال الصرافين على الخدمات القصيرة الأجل مثل تبديل العملة، والتحويلات المالية، وصرف الشيكات.

٣ ـ شركات التأمين

قبل أيلول/سبتمبر ١٩٩٤، لم تكن توجد في الأراضي الفلسطينية غير ثلاث شركات تأمين مملوكة للفلسطينيين هي: شركة التأمين العربية، وشركة المشرق للتأمين، وشركة التأمين الوطنية. ومن بين هذه الشركات الثلاث كانت شركة التأمين العربية هي الوحيدة التي أنشئت قبل عام ١٩٦٧، وكان ذلك في ظل القانون الأردني. وينظم قطاع التأمين، شأنه شأن النظام المصرفي، القانون الأردني، وكذلك القانون الإسرائيلي.

وأنشطة شركات التأمين تفتقر إلى التنوع، إذ إن الغالبية الكبرى من عملياتها تتعلق بالتأمين على السيارات. كما أنها تستثمر أموالها في أسهم بعض الشركات الصناعية، ولكن تلك الاستثمارات لا تتجاوز خمسة بالمئة من رؤوس أموالها. كما أنها تقدم قروضاً قصيرة الأجل في حدود معينة لحملة البوليصات المعروفين لها.

٤ ـ الإطار القانوني للأعمال المصرفية

ترجع اللوائح التي تنظم إنشاء الأجهزة المصرفية وعملياتها في الأراضي الفلسطينية إلى ثلاثة مصادر مختلفة، وأحياناً متضاربة، ويخضع النظام المصرفي في الضفة الغربية

---

(٥) Laurence Harris, «Money and Finance with Undeveloped Banking in the Occupied Territories,» in: George T. Abed, ed., *The Palestinian Economy: Studies in Development under Prolonged Occupation* (New York: Routledge, 1988).

لقانون المصارف الأردني رقم (٩٤) لسنة ١٩٦٦. وعلى الرغم من أن القانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٧١ حل محل ذلك القانون، وتم تعديله في عام ١٩٩٢، فإن القانون القديم ما زال هو المطبق في الأراضي الفلسطينية. وسن الأردن القانون رقم (٢٦) لتنظيم عمليات الصرافين في عام ١٩٩٢[٦].

وينظم عمليات البنوك في غزة مرسوم البنوك لعام ١٩٤١ الذي أصدره الانتداب البريطاني. وقد تم تحديثه بأوامر عسكرية إسرائيلية في عام ١٩٨٠، ثم عدلت في عام ١٩٨٨. ويخضع النظام أيضاً لقانون بنك إسرائيل لعام ١٩٥٤، وقانون تراخيص المصارف في سنة ١٩٧١ المعدل في سنة ١٩٨٨.

لكن على الرغم من أن النظام المصرفي في الأراضي الفلسطينية يخضع نظرياً لهذه الاختصاصات القانونية الثلاثة المختلفة، فالنظام يخضع في الواقع إلى ٢٦٥ أمراً عسكرياً صدرت لتعديل القواعد السابقة، وكما هو ظاهر، فإن البلد يفتقر إلى أي نوع من تمويل للإسكان يقوم على قاعدة مؤسسية. بالإضافة إلى أنه لا توجد في الضفة الغربية وغزة غير بنوك تجارية لا تهتم إلا بالقروض القصيرة الأجل، ولا تمارس السلطة الوطنية غير سيطرة محدودة على هذه البنوك.

٥ ـ الاستثمارات في الإسكان

قام القطاع الخاص بالجانب الأكبر من الاستثمارات في الإسكان (انظر الجدول رقم (٥ ـ ٣ ـ ١)). وفي فترة الاحتلال الإسرائيلي كانت صناعة الإنشاءات وحدها تمثل ما يقدر بنسبة ٨٥ بالمئة من استثمارات القطاع الخاص، إذ إن عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي، والسياسة التي اتبعتها إسرائيل في مصادرة الأراضي الفلسطينية، وعدم وجود أي تمويل حكومي للإسكان، دفع المستثمرين من القطاع الخاص إلى وضع أموالهم في الإسكان.

وفي الفترة بين عامي ١٩٧٩ و١٩٨٥ أنفقت اللجنة الأردنية ـ الفلسطينية المشتركة ٦٦ مليون دولار لأغراض الإسكان. وفي سنة ١٩٨٩، قامت شركة التأمين العربية ببناء شقق لفئات الطبقة المتوسطة في الضفة الغربية على أن يدفع ملاكها ٥٠ بالمئة من قيمة المسكن مقدماً ويقسط الباقي على خمس سنوات. وفي سنة ١٩٩١ قدمت المجموعة الأوروبية ٥٠ مليون دولار لبناء وبيع مساكن منخفضة التكلفة ترهن بسعر فائدة منخفض على امتداد ٢٠ سنة.

---

(٦) World Bank, *Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace.*

الجدول رقم (٥ ـ ٣ ـ ١)

إجمالي الاستثمارات في الأراضي الفلسطينية

المصدر	الفترة	المبالغ (بملايين الدولارات)	الإجمالي السنوي (بملايين الدولارات)(*)	النسبة المئوية
مدخرات القطاع الخاص المحلية والتحويلات من الخارج	١٩٦٧ ـ ١٩٩٣	٧٠ ـ ٤٦٥	٤٦٥	٩١,٥٣
اللجنة الفلسطينية الأردنية المشتركة	١٩٧٩ ـ ١٩٨٥	٦٦,٠٠٠	ـ	ـ
السلطات المركزية والمحلية	المتوسط السنوي	٥,٠٠٠	٦	١,١٨
الأوقاف الإسلامية	المتوسط السنوي	٣,٠٠٠	٣	٠,٥٩
برنامج توأمة المدن العربية	المتوسط السنوي	١٤,٠٠٠	١٤	٢,٧٦
الأونروا	المتوسط السنوي	٢٥٠,٠٠٠	ـ	ـ
الاتحاد الأوروبي	١٩٩٣	٥٠,٠٠٠	ـ	ـ
المنظمات الأهلية	المتوسط السنوي	٢٠,٠٠٠	٢٠	٣,٩٤
المجموع			٥٠٨	١٠٠

(*) استخدمت المدفوعات المنتظمة التي يتوقع أن تستمر في المستقبل في تقدير نسبة كل مصدر إلى المصادر مجتمعة. وقد استبعدت مساهمة الأونروا لأنها لا تشمل غير مخيمات اللاجئين.

ولا توجد في الوقت الحاضر إحصاءات تساعد على تقدير الطلب على الإسكان. ومن المقدر أنه ستكون هناك حاجة إلى ٣٥ ألف وحدة سكنية سنوياً في المتوسط في السنوات الخمس المقبلة. وعلى ذلك، فإن الاستثمارات في قطاع الإسكان ستصل إلى ٨٤٠ مليون دولار سنوياً(٧).

والواقع أن القطاع المالي الحالي في الأراضي الفلسطينية لا يقدم مساهمة تذكر لتمويل الإسكان. وينبغي تفعيل القطاع المالي لتقديم مساهمة أكبر لتطوير قطاع الإسكان. ويحتاج الأمر من أجل تعبئة المدخرات وتوجيهها نحو هذا القطاع إلى بنك أكثر تخصصاً على غرار بنك الإسكان الموجود في الأردن.

ثانياً: خيارات التنمية والبناء والتكاليف

اتبعت في العقود الأربعة الماضية سياسات وبرامج مختلفة للإسكان لمعالجة المشاكل التي تواجه الفئات المنخفضة الدخل. وحتى أوائل السبعينيات كانت برامج الإسكان العام التقليدية، والتي تعتمد أساساً على الدعم الحكومي، منتشرة على نطاق واسع في البلدان

---

(٧) هذا التقدير يأخذ في اعتباره الطلب المتزايد على الإسكان بين أسر الشباب، ومتوسط الزيادة السنوية للسكان، والحجم المتوسط للأسرة الفلسطينية، وتحسين مخيمات اللاجئين، واستبدال وحدات المساكن العتيقة، والعائدين والمحتجزين المفرج عنهم.

النامية. وكانت المساكن تبنى بمستويات عالية، مما أدى إلى تضخم تكلفتها وجعلها ليست في متناول الفئات المنخفضة الدخل.

وقد ذكر تيرنر(٨) أن الإسكان الحكومي يناسب الفئات المتوسطة الدخل. وفي محاولة لخفض التكاليف المرتفعة وجعل ثمن المساكن ملائماً، لجأت الحكومات إلى الدعم. وقد ثبت أن هذا النهج لا يجدي في حل مشاكل الإسكان للفئات المنخفضة الدخل نظراً إلى ضآلة الموارد المتاحة لمعظم البلدان النامية. وقد ذكر رحمان (٩) أن شحة الموارد في البلدان النامية تجعل من الصعب توفير دعم كبير لفترة غير محدودة.

وقد انتقد كثير من الباحثين هذا البرنامج على أساس أنه يقوم على مفاهيم التخطيط الغربية، ويعتمد على إنشاء مجموعات كبيرة من المساكن معتمدة على دعم كبير(١٠).

أدى فشل النهج التقليدي في توفير المساكن للفقراء إلى ظهور برنامجين جديدين هما: برنامج الموقع والخدمات، وبرنامج النهوض بالمناطق الموجودة. وقد اعتمدت الأمم المتحدة هذين البرنامجين وأصبحا من العناصر المهمة في نهج السبعينيات الذي اتبعه البنك الدولي لضمان الاحتياجات الأساسية للفئات المنخفضة الدخل. وكان البنك يهدف من خلال هذين النهجين إلى تحقيق انخفاض التكلفة عن طريق خفض تكلفة البنية الأساسية إلى مستوى مقبول. وقد ذكر شوغيل(١١) أنه على الرغم من أن هذين البرنامجين كانا يهدفان إلى خفض التكاليف، فإن الكثيرين من سكان المدن كانوا مع ذلك غير قادرين على المساهمة في شيء من تكاليف إسكانهم بسبب انخفاض دخلهم.

وعلى رغم أن هذين النهجين استخدما في أنحاء العالم الثالث كافة لسنوات طويلة، فإن مشكلة إسكان الفقراء ما زالت قائمة. وقد بيّن رحمان(١٢) أن أكثر من ربع الأسر التي تعيش في المدن في بنغلادش مضطرة إلى أن تعيش في مناطق عشوائية فقيرة بسبب المشاكل المالية. ودعا راكودي(١٣) إلى تحقيق الانخفاض في التكاليف عن طريق خفض

---

(٨) J. C. Turner, «Housing Priorities, Settlement Patterns and Urban Development in Modernising Countries,» *Journal of the American Institute of Planners* (1968), pp. 354-363.

(٩) M. M. Rahman, «A Review of Institutional Housing Finance in the Urban Areas of Bangladesh,» *Third World Planning Review* (February 1994), pp. 71-85.

(١٠) انظر مثلاً: C. Rackodi, «Developing Institutional Capacity to Meet Housing of the Urban Poor,» *Cities* (August 1991), pp. 228-243.

(١١) C. Choguill, «Problems in Providing Low-Income Urban Housing in Bangladesh,» *Habitat International,* vol. 12, no. 3 (1988), pp. 29-39.

(١٢) Rahman, «A Review of Institutional Housing Finance in the Urban Areas of Bangladesh».

(١٣) Rackodi, «Developing Institutional Capacity to Meet Housing of the Urban Poor».

مستويات التصميم. وفي رأينا أن خفض التكاليف في البلدان النامية عموماً، وفي الأراضي الفلسطينية خصوصاً، يمكن أن يتحقق عن طريق تحسين كفاءة وإنتاجية القائمين بالتنمية العمرانية ومقاولي البناء.

وفي بعض البلدان المماثلة للأراضي الفلسطينية، حيث لا يوجد نظام لتمويل إنشاء المساكن، يمكن الحصول على الأموال التي يحتاج إليها الأفراد لشراء المساكن أو لبنائها من القطاع غير الرسمي، مثل الأقارب والأصدقاء. وقد بيّن بوليات(١٤) أن هذا الأسلوب المعروف باسم التمويل الإبداعي كان مستخدماً في الولايات المتحدة في أواخر السبعينيات وأوائل الثمانينيات، عندما فقد النظام التقليدي لتمويل المساكن فعاليته بصورة مطردة.

وفي ما يتعلق بالأراضي الفلسطينية، فإن ظاهرة التمويل غير الرسمي موجودة على نطاق ضيق في مناطق كثيرة. ويتم التمويل بتكلفة منخفضة للغاية تصل إلى الصفر في كثير من الحالات، وذلك لفترة قصيرة من الزمن. وبمقتضى هذا الترتيب، فإن المقرض يعتمد على معرفته السابقة (أي العلاقة الوثيقة) بالمقترض. ولا يطلب المقرض ضمانات إلا في حالات قليلة. ويمكن رهن الأرض أو الذهب كضمان للسداد في الموعد.

ونظراً إلى أن تمويل الإسكان غير كافٍ في معظم بلدان العالم الثالث، فالغالب في أنظمة تمويل الإسكان هو اللجوء إلى المصادر غير الرسمية للتمويل. وقد ذكر ريموند وتيرنر(١٥) في هذا الصدد أنه على الرغم من وجود أنظمة للتمويل الرسمي عن طريق الرهن العقاري في معظم البلدان النامية، فإن نسبة المساكن التي تستفيد من هذا النظام لا تتجاوز ١٠ إلى ٢٠ بالمئة، بالإضافة إلى أن الفئات التي تستفيد منه مقصورة على الأسر التي تقع في قمة مؤشرات توزيع الدخل.

وأكثر الأشكال تنظيماً للتمويل غير الرسمي والتي تستخدمها بشكل خاص الفئات الأقل دخلاً هو شكل جمعيات الائتمان الدورية التي بمقتضاها يدفع الأعضاء مبلغاً محدداً في كل شهر، يتكون منه صندوق يكون من حق كل عضو أن يقترض منه بمقتضى إجراءات محددة. ويذكر بوليات(١٦) أنه كثيراً ما تجري في أفريقيا والشرق الأوسط قرعة لتحديد من يحصل على القرض من دون فوائد. أما في آسيا فالمتبع عادة أن تكون هناك فوائد على القرض.

---

(١٤) Mark Boléat, *National Housing Finance Systems: A Comparative Study* (London: Croom Helm, °1985).

(١٥) J. S. Raymond and M. A. Turner, «Creating Housing Finance Strategies in Developing Countries,» *Housing Finance International* (August 1988), pp. 4-13.

(١٦) Boléat, Ibid.

١ ـ عناصر تكلفة المساكن

هناك عوامل متعددة ينبغي أن تؤخذ في الحسبان عند تقدير تكاليف المساكن، منها الأراضي، ومواد البناء، والأيدي العاملة، والبنية الأساسية وتكاليف التصميم والإدارة. ويجب أن تؤخذ هذه العناصر في الحسبان عند السعي لتحقيق خفض في تكاليف المساكن.

أ ـ الأراضي

تعتبر الأرض أهم العناصر. وتشكل قيمة الأرض أكبر حصة في إجمالي تكاليف المسكن، وربما تصل في بعض الحالات إلى ٥٠ بالمئة من إجمالي التكاليف[١٧]. وقد ذكر تيرنر[١٨] أنه إذا لم تتوافر الأراضي عن طريق الملكية العامة في جزء كبير من المدينة تصبح حيازة الأراضي مشكلة كبرى. إلى هذا فإن تكاليف الأرض القريبة من مواقع العمل، ولا سيما في وسط المدينة، تكون مرتفعة. فقد ذكر لوبل[١٩] أن أسعار الأراضي في المدن الكبرى في البلدان النامية ارتفعت في الستينيات بنسبة ١٠ إلى ٢٠ بالمئة عن الأرقام القياسية لأسعار المواد الاستهلاكية. وقد وجد مختار[٢٠] أن سعر الأرض في طرابلس، ليبيا، زاد بما يقرب من ستة أمثال في الفترة بين السبعينيات والتسعينيات.

وعلى ذلك، فإن الفئات المنخفضة الدخل تضطر إلى شراء قطع من الأرض في المناطق النائية، حيث تتوافر الأراضي وبسعر رخيص. ولكن قد يتبين في ما بعد أنها لم تكن أرخص عندما تؤخذ في الحسبان تكاليف توفير الخدمات المرتفعة نسبياً، ولا سيما بالنسبة إلى الخدمات الجديدة التي ينبغي توفيرها للمناطق البعيدة. وإذا كان من الممكن في بعض البلدان الغنية نسبياً تغطية تكاليف الخدمات والمرافق من ميزانية البلديات، فإن تكلفة الرحلة إلى مكان العمل تظل مشكلة كبيرة. وقد ذكر راكودي[٢١] أن تكلفة المسكن مضافاً إليها تكلفة الرحلة إلى مكان العمل قد تدفع الأسرة إلى التخلي عن قطعة الأرض والعودة إلى المناطق العشوائية الفقيرة القريبة من وسط المدينة والقريبة إلى أماكن العمل.

---

(١٧) بعد توقيع إعلان المبادئ من جانب الإسرائيليين والفلسطينيين في أوسلو في عام ١٩٩٣، ارتفعت أثمان الأراضي في بعض المناطق بأكثر من ١٠ أمثال.

(١٨) Alan Turner, ed., *The Cities of the Poor: Settlement Planning in Developing Countries* (London: Croom Helm, 1980).

(١٩) H. Lubell, «Third World Urbanisation and International Assistance,» *Urban Studies,* vol. 21, no. 1 (1984), p. 113.

(٢٠) N. A. Mukhtar, «Development Planning and Population Distribution in Libya,» (Unpublished M. Phil. Thesis, UWCC, 1993).

(٢١) C. Rackodi, «Housing and Urban Development in Lusaka,» (Unpublished Ph. D. Thesis, UMIST, Manchester, UK, 1986).

وسعياً للحد من آثار المضاربة على الأراضي، وخفض ثمن الأراضي لفقراء المدن، ينبغي اتخاذ تدابير ضريبية. وقد ذكر باين[٢٢] أن ضرائب القيمة التصاعدية للأراضي وضرائب التسقيع قد استخدمت في الكثير من البلدان للحد من زيادة قيمة الأراضي الراجعة إلى ضغوط المضاربة والاستثمارات الحكومية. ولما كانت السلطة الوطنية الفلسطينية لا تتمتع إلا بسيطرة محدودة على السياسة المالية للمناطق الفلسطينية، لا يعد هذا النهج خياراً مرجحاً. ويمكن الحد من أسعار الأراضي عن طريق شراء مساحات واسعة من المناطق البعيدة بسعر منخفض، ووضع خطة استراتيجية لتعميرها وفقاً للطلب.

وفوق ذلك، تستطيع السلطة الوطنية أن تبقي أسعار الأراضي منخفضة باتخاذ خطوات في حدود سلطتها لمنع زيادة الأسعار في الأراضي المخصصة للاستخدام العام ولإنشاء المساكن. وكذلك يجب وضع تخطيط دقيق لاستخدامات الأراضي لتفادي الاستخدامات المتضاربة والهدر. ولهذا فإننا نوصي بوضع سياسة لتخطيط استخدامات الأراضي، بما في ذلك وضع نظام لتقسيم المناطق وتصنيفها.

ب ـ مواد البناء

يعد ارتفاع تكلفة مواد البناء سبباً آخر يجعل الإسكان أمراً باهظ التكاليف نسبياً للفئات المنخفضة الدخل. وقد بين هربرت[٢٣] أن مواد البناء تمثل ما يقرب من ٦٥ بالمئة من إجمالي تكاليف إنشاء المساكن في البلدان النامية. وهذه نسبة أعلى بكثير من مثيلتها في معظم البلدان المتقدمة. ونتيجة لذلك يسعى كثير من البلدان النامية لتشجيع استعمال مواد البناء المحلية لتخفيض تكاليف المساكن. وفي الحالات التي يقوم فيها الأفراد ببناء مساكنهم يجب أن يسعوا لاستخدام مواد البناء الرخيصة التي تنتج محلياً، وأن يجدوا أيضاً أرخص الوسائل لنقلها إلى الموقع. وقد ذكر عبد الهادي[٢٤] أن الاستخدام الكفء لمواد البناء يساعد على خفض تكاليف البناء، ويوفر فرص العمل، ويجعل المساكن أقرب إلى إمكانيات مشتريها.

وينبغي إنشاء مركز بحوث للمساعدة في استحداث مواد بناء منخفضة التكلفة. والملاحظ في الأراضي الفلسطينية أن معظم مواد البناء تستورد من إسرائيل أو من البلدان الأجنبية الأخرى، على الرغم من أن بعض تلك المواد، مثل القرميد والرخام وبعض

---

(٢٢) Geoffrey K. Payne, ed., *Low-Income Housing in the Developing World: The Role of Sites and Services and Settlement Upgrading*, A Wiley Series on Public Administration in Developing Countries (Chichester; New York: John Wiley and Sons, °1984).

(٢٣) John D. Herbert, *Urban Development in the Third World: Policy Guidelines* (New York: Praeger, 1979).

(٢٤) United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], *Construction and Housing in the West Bank and Gaza Strip*, prepared by Rami AbdulHadi, UNCTAD/ECDC/SEU/4 (Geneva: UNCTAD, 1994).

منتجات البلاستيك متوافر محلياً. وقد أعرب عبد الهادي[٢٥] عن اعتقاده بأن القيود التي تفرضها إسرائيل على التنمية الصناعية في الأراضي الفلسطينية، بالإضافة إلى القيود الشديدة على الاستيراد المباشر لمواد البناء، أدت إلى زيادة تكلفة المواد في الأراضي الفلسطينية.

ج ـ الأيدي العاملة

الأيدي العاملة عنصر آخر من العناصر التي تحدد تكاليف المساكن. فالنقص في العمال المهرة وشبه المهرة، والحاجة إلى دفع أجور أعلى، كثيراً ما يتسبب بارتفاع تكاليف وحدات السكن. ووفقاً لما يراه عبد الهادي[٢٦]، إن سوق العمل في صناعات البناء شهدت عجزاً في كل من العمال المهرة وشبه المهرة بسبب هجرتهم إلى البلدان المجاورة بحثاً عن فرص عمل أفضل. وقد تساعد سياسة حسنة التخطيط لتمويل الإسكان في قطاع البناء المحلي على اجتذاب العمال الفلسطينيين الذين دخلوا سوق البناء الإسرائيلية. وربما يسهم ذلك بدوره في الاستقلال الاقتصادي للأراضي الفلسطينية.

د ـ البنية الأساسية

البنية الأساسية عنصر آخر يؤثر في تكاليف الإسكان. وأهم الخدمات اللازمة لتشغيل أي مشروع للإسكان، والتي تؤثر في الوقت نفسه في تكلفة وحدات السكن، تتضمن إمكانية الوصول والتحرك في المنطقة (مثل الطرق الرئيسية والفرعية) وصرف مياه الأمطار (حيثما تسقط أمطار غزيرة) وتوفير مياه الشرب، والمجاري، والغاز، والكهرباء، وإنارة الطرق وجمع القمامة. وتتوقف تكاليف هذه الخدمات على الموقع وعلى نوع الأرض.

وفي المناطق الحضرية من الأراضي الفلسطينية يتوافر معظم البنية الأساسية اللازمة، عدا التوصيل بشبكة للمجاري. وبدلاً من ذلك يعتمد كثير من المساكن على الخزانات المنزلية للتخلص من نفايات المجاري. والبنية الأساسية في المناطق الريفية أقل منها في المناطق الحضرية، وهناك حاجة إلى إجراء مسح لتصنيف حالة المساكن الموجودة.

هـ ـ إمكانية تحمل التكاليف

كان النهج الأساسي لتمويل الإسكان الذي أخذ به معظم البلدان النامية يقوم على مبدأ إمكان تحمل التكاليف، والقدرة على الوصول، والقدرة على التكرار. وقد وصف الباحث لي[٢٧] القدرة على دفع التكاليف بأنها «مدى قدرة الأسرة على الدفع مقابل

---

(٢٥) المصدر نفسه.

(٢٦) المصدر نفسه.

(٢٧) M. Lee: «Myths of Affordability,» *Third World Planning Review*, vol. 7, no. 2 (1985), pp. 131-142, and «The Affordability Criterion: Inefficient, Inequitable and Immoral,» in: R. Malkh and N. Peter, eds., *Income and Housing in Third World Development* (London: Aspect Publishing, 1990).

خدمات محددة، استناداً إلى تكاليف الإسكان، ودخل الأسرة، والاستعداد للدفع من أجل المسكن». وذكر راكودي[٢٨] أن الفرق بين تكلفة المسكن وقدرة السكان على الدفع يمكن أن يغطيه دعم حكومي. لكن رحمان[٢٩] رأى أنه لا يمكن القول بأن جميع البلدان، وبخاصة في العالم الثالث، تستطيع أن تقدم مثل هذا الدعم لفترة طويلة من الزمن.

ولتقدير مستوى تكاليف مأوى جديد أو محسن، ينبغي النظر في عدد من العوامل. ويقصر تايم[٣٠] تلك العوامل على ما يسميه أسلوب حياة الأسرة: إجمالي كسبها، وأمن مصادر دخلها الرئيسية والثانوية، وحجم المدخرات والقدرة على الادخار أصلاً، وأنماط الانفاق لفئة الدخل المحددة. ومهما يكن الأمر، فإن انطباق ذلك على بعض البلدان النامية عموماً، وعلى الأراضي الفلسطينية خصوصاً، هو موضع شك كبير. فليس من الواقعية في شيء تطبيق اعتبارات كهذه من دون مراعاة المحيط المعني، بما في ذلك مستوى الدخل الشخصي في البلد وحجم الأسرة وتكاليف المعيشة. ففي الأراضي الفلسطينية مثلاً لا تتجاوز نسبة العاملين الكاسبين ٢٥ بالمئة من السكان، وتنفق فئات الدخل المنخفض ٧٠ إلى ٨٠ بالمئة من دخلها القابل للتصرف للحصول على الغذاء.

واسترداد التكاليف يؤدي إلى إمكان تكرار المشروع، لأن التكاليف المستردة تستخدم في إنتاج وحدات سكنية جديدة. وهذان العنصران مترابطان، ولا بد من التوفيق بينهما لتحقيق قدرة الحصول على المساكن للفئات المنخفضة الدخل[٣١]. وقد بين مايو وغروس[٣٢] أن أكثر من ٧٤ بالمئة من مشاريع الإسكان التي يمولها البنك الدولي تحدد إمكانية دفع الثمن بنسبة ٢٠ إلى ٢٥ بالمئة من الدخل الشخصي.

ويمكن تحسين إمكانية الدفع بالأخذ بنموذج حساب الإسكان الذي دعا إليه شين ـ هو ـ شانغ[٣٣]. ووفقاً لهذا النموذج تستطيع السلطة الوطنية الفلسطينية أن تستخدم الضرائب التي تجبى من مشتري البيوت ذوي الدخل المرتفع لدعم بناء المساكن للفئات

---

(٢٨) Rackodie, «Housing and Urban Development in Lusaka».

(٢٩) Rahman, «A Review of Institutional Housing Finance in the Urban Areas of Bangladesh».

(٣٠) R. Tym, «Finance and Affordability,» in: Payne, ed., *Low-Income Housing in the Development World: The Role of Sites and Services and Settlement Upgrading*.

(٣١) لما كانت التكاليف المستردة ستستعمل لإنتاج وحدات إضافية للإسكان، فإن استرداد التكاليف يساعد على تكرار العملية.

(٣٢) Stephen K. Mayo and D. J. Gross, «Sites and Services and Subsidies: The Economic of Low Cost Housing in Developing Countries,» *World Bank Economic Review*, vol. 1, no. 2 (1987), p. 320.

(٣٣) Chin-ho-Chang, «The Housing Account Model: An Alternative for Low-Income Housing Policy,» paper presented at: The International Seminar on «Income and Housing on Third World Development», New Delhi, 30 November - 4 December 1987, pp. 1-23.

المنخفضة الدخل. وقد اقترح ماكغي[(٣٤)] نهجاً آخر يقوم فيه الأهالي بتعبئة مواردهم لتحسين بيئتهم. وهناك نهج ثالث يؤيده كثير من الباحثين، وهو مشاركة الأهالي، ومؤداه أن الأهالي يمكن أن يتكاتفوا لبناء مساكنهم[(٣٥)].

وفي رأي بيرنز[(٣٦)] أن مشاركة الأهالي تنشط العمالة وتشجع الصناعات الوطنية، وبذلك توفر العملات الأجنبية العزيزة عن طريق استعمال مواد البناء المحلية. بالإضافة إلى ذلك بيّن كارمون وغافريلي[(٣٧)] أن مشاركة الأهالي تتيح لفئات الدخل المنخفض فرصة تملك مساكنهم التي يقطنونها.

وذهب تيرنر[(٣٨)] إلى أن مشاركة الأهالي تضمن وجود شعور بالانتماء، وبالتالي تساهم في تحسين صيانة السكان للخدمات. والأهم من ذلك أن مشاركة الأهالي تقلل من تكاليف المسكن، وتجعل ثمن المساكن أقرب إلى متناولهم[(٣٩)]. ونبه انجيل[(٤٠)] (١٩٨٣) إلى أنه إذا لم يتحقق توافق الرأي بين جميع المشاركين (مثل السلطة الوطنية والمصممين والمهندسين والبنائين وهيئات المساعدة الدولية) لن تكون هناك فرصة كبيرة لنجاح التجربة. ومن ناحية أخرى، يرى كونيغزبيرغر[(٤١)] أن المشاركة الشعبية يمكن أن تعتبر أسلوباً غير اجتماعي، لأن مسؤولية السلطة الوطنية في توفير الإسكان للفقراء سوف تنقل لتوضع على عاتق المشتركين.

---

(٣٤) T.G. McGee, «Metropolitan Governments, Urban Planning and the Urban Poor in Asia: Lessons from the Past and Present,» paper presented at: The «Expert Group Meeting on Increasing the Absorptive Capacity of Metropolitan Economies in Asia», UNCRD, Nagoya, Japan, 11-14 January 1988, p. 19.

(٣٥) انظر مثلاً: Turner, ed., *The Cities of the Poor: Settlement Planning in Developing Countries;* L. S. Burns, «Self-help Housing: Evaluation of Outcomes,» *Urban Studies,* vol. 20, no. 3 (August 1983), pp. 299-309; Y. Yeung, «Provision of Urban Services in Asia: The Role of People-Based Mechanisms,» *Regional Development Dialogue,* vol. 6, no. 2 (Autumn 1985), p. 48, and N. Carmon and T. Gavrieli, «Improving Housing by Conventional Versus Self-help Methods: Evidence from Israel,» *Urban Studies,* vol. 24, no. 4 (August 1987), p. 325.

(٣٦) Burns, Ibid.

(٣٧) Carmon and Gavrieli, Ibid.

(٣٨) Turner, ed., *The Cities of the Poor: Settlement Planning in Developing Countries.*

(٣٩) نظراً إلى أن الالتحاق بالخدمة العسكرية لن يطبق في الأراضي الفلسطينية في المستقبل القريب يمكن تعميم فكرة العمل التطوعي التي تستخدمها بعض الجامعات المحلية لتشمل المدارس الثانوية والجامعات الوطنية كافة للمساعدة في بناء الوطن. ويمكن أيضاً اشتراك الخريجين الجدد في هذه العملية.

(٤٠) S. Angel, «Upgrading Slum Infrastructure,» *Third World Planning Review,* vol. 5, no. 1 (February 1983), pp. 5 - 22.

(٤١) Otto H. Koenigsberger, «The Role of the Planner in a Poor (and in a Not so Poor) Country,» *Habitat International,* vol. 7, nos. 1-2 (1983), pp. 49-55.

٢ ـ العناصر التي تحدد إمكانية الدفع

استخدمت مناهج متعددة لتقدير إمكانية الدفع، أحدها هو اعتبار النسبة بين الإيجار والدخل معاملاً لإمكانية الدفع. لكن هذا الأسلوب تعرض للانتقاد على أساس أنه إذا كانت النقود التي تنفق على الإيجار ذات طابع قصير الأجل، فإن سداد قيمة القرض له طبيعة طويلة الأجل ويكون المتوقع من مشتري البيت على خلاف المستأجر أن يقدم دفعة كبيرة مقدماً، بالإضافة إلى دفع فوائد القرض وتوفير الإيجار على امتداد فترة زمنية طويلة، أي أن مشتري المساكن ومستأجريها لا يمكن أن يوضعوا في سلة واحدة.

ويشمل معامل إمكانية الدفع بالنسبة إلى مشتري المساكن، معاملي الدفعة المقدمة والأقساط، في حين أن معامل استهلاك المنزل ينعكس على القيمة الإيجارية للمساكن. وقد بيّن لي[٤٢] أن الميل إلى استهلاك المساكن أعلى لدى الملاّك منه لدى المستأجرين. وقد يكون هذا النهج مضللاً في الحالة التي يسمح فيها قانون البلد بما يسمى تجميد الإيجارات، إذ إنه رغبة في حماية المستأجرين لجأت القوانين في بعض بلدان الشرق الأوسط إلى تحديد إيجارات ثابتة. ولهذه الأسباب، فإن استخدام النسبة بين الإيجار والدخل كمؤشر على إمكانية الدفع ربما يؤدي إلى تشويه الواقع.

وعلى أساس أن الدفع من أجل المسكن يعتبر استهلاكاً، يمكن استخدام النظريات الاقتصادية للاستهلاك لتفسير العوامل التي يمكن أن تؤثر في استهلاك المساكن.

وقد ورد في الجدول رقم (٥ ـ ٣ ـ ٢) ملخص بالعوامل التي تؤثر في إمكانية الدفع.

ثالثاً: سياسة تمويل الإسكان

تناولنا في القسم السابق عناصر تكاليف الإسكان ومؤشرات إمكانية الدفع. ونبحث في هذا القسم في تصميم سياسة لتمويل الإسكان ووسائل تنفيذها.

المسكن هو أكبر شيء منفرد يكون معظم الفلسطينيين على استعداد لشرائه. ولما كان ثمن البيت يبلغ عدة أمثال الدخل السنوي للفرد، فإنه يتوقع تدبير نسبة كبيرة من الثمن عن طريق الإقراض. والمبلغ الذي يدفعه المالك مقدماً يمثل في العادة ما يصل إلى ٣٠ بالمئة من ثمن الشراء[٤٣]. ولذلك فإن تكاليف الحصول على القروض وتوافرها تعد جزءاً جوهرياً في مسألة شراء المساكن.

---

(٤٢) Lee, «Myths of Affordability».

(٤٣) تستخدم هذه النسبة المئوية كبوليصة تأمين ضد المخاطر المحتملة. والغرض الأساسي من المبلغ المدفوع مقدماً هو التأكد من أن قيمة العقار أكبر من المبلغ المقترض، وأنه في حالة عدم السداد يستطيع المقرض أن يسترد قيمة قرضه. وفي حالة ما إذا كان المقترض له عمل ثابت ربما يكون المقرض على استعداد لإعطاء قرض بنسبة ١٠٠ بالمئة. وعلى ذلك فإن قيمة الدفعة المقدمة تختلف تبعاً للمقترضين.

الجدول رقم (٥ ـ ٣ ـ ٢)

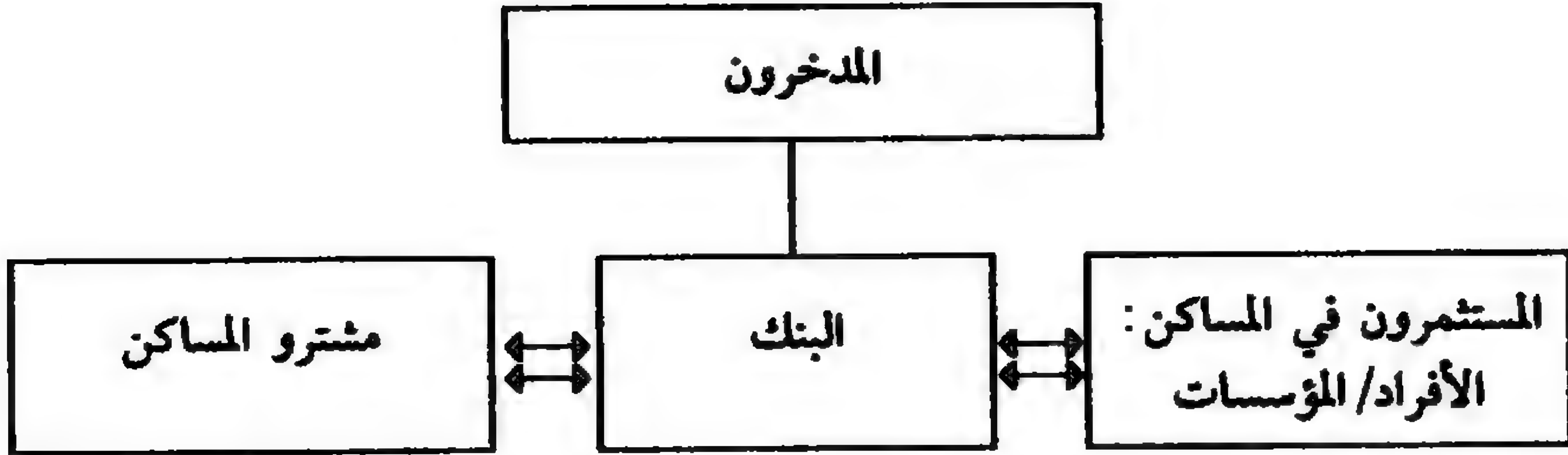
إمكانية الدفع

مصادر أموال الأسرة (الحالة الأولى)	استخدامات الأسرة لأموالها (الحالة الثانية)	التكاليف الرأسمالية (الحالة الثالثة)	سمات المسكن (الحالة الرابعة)	سمات الأسرة (الحالة الخامسة)	الاستخدام (الحالة السادسة)	نوعية البيئة (الحالة السابعة)	إمكانية الدفع المتأخرة (الحالة الثامنة)
مرتب شهري	الأغذية	الأرض	الموقع	السن	المالك	البنية الأساسية	إمكانية الدفع النموذج ١
مدخرات	الماء	تكاليف الهيكل مساحة قطعة الأرض	مساحة القطعة	التعليم	الايجار	مجاورة	إمكانية الدفع النموذج ٢
استثمارات	كهرباء	الخدمات	التصميم	المهارات	تجاري	الموقع بالنسبة إلى مكان العمل	
مبالغ مسددة قرض	الغاز والتدفئة التليفون		مساحة المسكن توافر الخدمات	حجم الأسرة			
أخرى	إيجار، انتقال، تعليم، ترويح، ملابس		نوعية الهيكل				

والوظيفة الرئيسية لأي نظام لتمويل الإسكان هي تجميع رؤوس الأموال من المودعين، ثم إعادتها إلى الاقتصاد في صورة قروض للإسكان. ولتوجيه قروض الإسكان إلى مشتري البيوت يجب أن تكون الدفعات الأولية منخفضة، والأسعار ثابتة في المدى الطويل، والقروض من النوع الذي يسدد نفسه بدفع الأقساط. ويمكن تلخيص هذا النظام للتمويل في الصورة التالية:

الشكل رقم (٥ ـ ٣ ـ ١)

العلاقة بين المشتركين في عملية تمويل المساكن



ويؤدي اجتذاب المزيد من المدخرين إلى زيادة تدفق الأموال المتاحة للإقراض من أجل المساكن. وبالتالي ينخفض سعر الفائدة الذي يفرض على مشتري البيوت الجديدة. إن سياسة تمويل الإسكان الناجحة هي السياسة التي تعبئ المدخرات الوطنية عن طريق التحكم في المخاطر التي يتعرض لها المستثمرون واجتذاب المقترضين بتوفير المساكن المنخفضة التكلفة والتي يكون ثمنها في متناول اليد.

وتبدأ أية سياسة لتمويل الإسكان بوضع تعريف واضح لسياسة الإسكان في إطار التنمية الاقتصادية والاستراتيجيات المتعلقة بالاقتصاد الكلي. وينبغي للسلطة الوطنية الفلسطينية أن تحدد بوضوح أهدافها من سياسة الإسكان عن طريق بيان دورها في مرحلة تصميم السياسة وتحديد العلاقة بين السياسة وقطاع تمويل الإسكان في مرحلة التنفيذ.

١ ـ دور السلطة الوطنية الفلسطينية

إن وزارة الإسكان مسؤولة، بالتعاون مع وزارتي الاقتصاد والمالية، عن تحديد حجم الطلب على الإسكان، وتوزيع الدخل الفردي، ومدى توافر رؤوس الأموال ومواد البناء. وتتوقف فاعلية أية سياسة لتمويل الإسكان على قدرتها على ضمان التدفق المستمر للأموال التي ستكون لازمة لتشغيل قطاع الإسكان بكفاءة واطمئنان. وهذه المهمة تحتاج إلى خبرة من قطاعات متعددة، مثل المستثمرين في مجال الإسكان، والمؤسسات المالية، والمستثمرين المحتملين، وموردي المواد، وممثلي المجتمع المحلي، ورجال القانون.

ويعد وجود طاقم جيد للتدريب على أعمال الإدارة وقادر على مواجهة المسائل اليومية المتعلقة بتمويل الإسكان أمراً حيوياً لنجاح أية سياسة للإسكان. وهناك أهمية كبرى لتشكيل مجلس للإسكان يضم ممثلين عن كل من هذه القطاعات. ويستطيع هذا المجلس أن يقدم توصياته بشأن سياسة الإسكان إلى وزارة الإسكان للموافقة عليها، ثم يتولى مسؤولية تنفيذها.

وينبغي أن تعمل السلطة النقدية ومخططو الاقتصاد (أي ممثلو وزارتي الاقتصاد

والمالية) جنباً إلى جنب لإرساء أساس لقطاع مالي فعال يمكن أن يتولى مسؤولية تطوير قطاع الإسكان. ومن المهم أن تعمل السلطة الوطنية على تطوير القطاع المالي بحيث يستطيع أن يستجيب لاحتياجات قطاع الإسكان، وبخاصة بالنسبة إلى الأسر المنخفضة الدخل.

وتستطيع السلطة الوطنية عند ذلك، إما أن تمارس السيطرة الكاملة على سياسة تمويل الإسكان ودخول السوق كمنافس للقطاع الخاص (وهو ما يعرف باستراتيجية عدم التمكين)، أو أن توفر المساندة والتسهيلات للقطاع الخاص لتمكينه من العمل بكفاءة وفاعلية (أي ما يسمى استراتيجية التمكين)[٤٤].

وعلى حين لقيت استراتيجية عدم التمكين بعض التأييد في البلدان النامية، فقد لقيت استراتيجية التمكين قبولاً واسعاً في البلدان المتقدمة. وقد وجه النقد إلى استراتيجية عدم التمكين على أساس أنها سوف تعطي للسلطة الوطنية ميزة تنافسية على القطاع الخاص. إن تحديد عدد المساكن التي ستبنى، والمبالغ التي سيتم إقراضها، وسعر الفائدة على القروض، يجعل من قطاع الإسكان استثماراً غير جذاب، فيميل المستثمرون إلى وضع أموالهم في القطاعات الأخرى التي لا تتدخل الحكومة فيها بالقدر نفسه. ومن شأن ذلك أن يحول دون التدفق المستمر للأموال إلى قطاع الإسكان مما يسفر في النهاية عن زيادة تكاليف الإقراض.

وقد شهدت السنوات الأخيرة تحولاً في اتجاه سياسة الإسكان لدى الجهات المانحة وفي البلدان النامية. والاتجاه هو الابتعاد عن الاعتماد على الحكومات لتوفير المساكن للفئات المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل، والاتجاه إلى سياسة مساعدة القطاع الخاص على بناء عدد كبير من المساكن بأقل حد من المتطلبات. وفي هذا السياق يعتبر تمويل الإسكان عاملاً حاسماً.

ولا شك في أن قوى السوق يمكن أن تعمل في نهاية الأمر لصالح مشتري المساكن لأنها تساعد على ضمان تدفق مستمر من الأموال إلى قطاع الإسكان، مما يسفر عن انخفاض أسعار فائدة القروض. ولكن نظراً إلى عدم وجود نظام ملائم للتأمينات الاجتماعية، أو برنامج ملائم لتوفير فرص العمل، فإن نتيجة هذه الاستراتيجيا ليست مؤكدة. وعلى ذلك تستطيع السلطة الوطنية أن تستخدم المستوى الشخصي لتوزيع الدخل لتقرر ما إذا كانت تتبع استراتيجية عدم التمكين أو استراتيجية التمكين. وفي رأينا أن استراتيجية عدم التمكين يمكن استخدامها في التعامل مع من يكسبون دخلاً منخفضاً أو

---

(٤٤) للاطلاع على مزيد من التفاصيل حول هذه المسألة، انظر: J. W. Christian, «Designing the Housing Finance System,» *Housing Finance International Journal* (September 1991), part 2, pp. 2-26.

من لا دخل لهم، بينما تعطى للقطاع الخاص حرية التعامل مع الفئات ذات الدخل المتوسط والمرتفع.

وفي هذه الحالة يكون على السلطة الوطنية أن تقدم الإرشادات (أي أن تضع ميثاقاً للمواطنين) بشأن مستوى الإنشاءات، وقواعد الممارسة، وتحديد المناطق التي يسمح فيها بالتنمية العمرانية وإنشاء المساكن وغير ذلك. ويجب أن تعمل هذه الإرشادات على حفظ التوازن بين مشتري المساكن والمستثمرين. وعلى السلطة الوطنية أن تسن تشريعاً يحمي كلاً من المستثمرين عن طريق الحد من المخاطر، ومشتري المساكن عن طريق منع الاستغلال، وأن توفر بالإضافة إلى ذلك مناخاً مستقراً للاقتصاد الكلي يتم فيه التحكم في التضخم، بحيث تصبح مخاطر أسعار الفائدة تحت السيطرة. وما لم يتم ذلك، فإن المستويات المرتفعة للتضخم ستؤدي إلى ارتفاع أسعار الفائدة، مما يجعل من الصعب على مشتري المساكن من الفئات المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل أن تسدد التزاماتها الدورية المتضخمة، وهذا يزيد من احتمالات استرداد المساكن.

وبوجه عام، ينبغي اتخاذ الخطوات التالية من أجل وضع سياسة فعالة لتمويل الإسكان:

أ ـ تقدير الطلب على المساكن.

ب ـ تقدير التكلفة (وهذه تحددها المساحة، وأسلوب الإنشاء، والمرافق التي تطلبها الأسرة).

ج ـ تقدير إمكانيات السوق المالية الحالية، والنسبة من تلك الإمكانيات التي يرجح أن توجه نحو الإسكان.

د ـ تحديد العلاقة بين قطاع الإسكان والقطاع المالي.

هـ ـ تحديد الفرق بين تكلفة ما هو مطلوب وحجم ما هو متاح.

و ـ السعي إلى عبور الفجوة بين تكلفة المطلوب والمتاح، إما بالبحث عن الأساليب الممكنة لخفض تكاليف البناء، أو بالبحث عن مصادر أخرى للتمويل (ويمكن أن يتحقق ذلك بالنظر في الموارد الداخلية والخارجية).

ز ـ تقدير الجمع بين أشكال مختلفة من البدائل الممكنة لبيان إمكانية تنفيذها. ويمكن استخدام المؤشرات الاقتصادية لتقدير إمكانية تطبيق كل بديل على حدة.

ح ـ في ضوء التحليل السابق يتم التوصية بالسياسة التي تتبع.

ط ـ متابعة العمل وتقديم التقارير عن أي انحراف عن الخطة الموضوعة.

ومن الوسائل التي يمكن استخدامها للتغلب على الفجوة بين التكاليف والقدرة على الدفع، توفير قدر من الدعم المالي. غير أن السلطة الوطنية ليست في وضع يسمح لها

بتقديم دعم على نطاق واسع ولفترات زمنية طويلة. ومن السياسات التي يمكن أن يشار بها على السلطة الوطنية هي أن تقدم الدعم لفئات محددة.

٢ ـ هيكلة تمويل الإسكان

لوضع هيكل للسياسة ينبغي الاختيار بين القطاع العام والقطاع الخاص أو الجمع بينهما. وفي الأراضي الفلسطينية يستطيع القطاع العام أن يتحمل مسؤولية تمويل الإسكان عن طريق البلديات ومجالس القرى، أو عن طريق بنك وطني له فروع في أنحاء البلاد كافة. والاختيار الثاني هو ترك نظام تمويل الإسكان للقطاع الخاص مع وجود بنك خاص للإسكان له فروع في أنحاء البلاد كافة، أو مجموعة متنوعة من البنوك وشركات التأمين، أو مستثمرين من الأفراد والمؤسسات. وأخيراً، يمكن أن يقوم هيكل تمويل الإسكان على أساس الجمع بين القطاعين العام والخاص.

وكما ذكرنا من قبل، يستطيع القطاع العام أن يتولى أمر الفئات المنخفضة الدخل وأن يترك البقية للقطاع الخاص. ومن شأن تشجيع مؤسسات التمويل الخاصة، وكذلك المستثمرين الآخرين، على المشاركة في توفير التمويل للإسكان، أن يساعد على إدماج نظام تمويل الإسكان في نظام التمويل الوطني، مما يسمح بضمانة أفضل لتدفق الأموال إلى قطاع الإسكان.

غير أن الأرجح أن كلاً من القطاعين الخاص والعام سيشتركان في هيكل تمويل الإسكان. وفي هذه الحالة، يجب أن تطبق على كلا القطاعين القواعد والمعايير نفسها، لأنه بغير ذلك سوف يتمتع القطاع العام بميزة تنافسية، مما يضر بصناعة إنشاء المساكن.

٣ ـ الأشكال المؤسسية لتمويل الإسكان

يحتاج قطاع الإسكان المتسم بالكفاءة إلى استثمارات رأسمالية حتى يتمكن من إشباع الطلب القائم حالياً. ومن الضروري لتنفيذ سياسة سليمة لتمويل الإسكان أن يحدد **أولاً** حجم الطلب على المساكن، وأن يتبين **ثانياً** حجم الإقراض المتاح عن طريق الآليات المالية الموجودة حالياً.

ونظراً إلى أنه لا يوجد في الأراضي الفلسطينية أي شكل من أشكال التمويل المؤسسي للإسكان، فإن السلطة الوطنية تستطيع أن تستخدم أدوات التمويل التالية، أو أن تشجع على استخدامها، على أن تكون على بينة من أن الهدف الأساسي لهذه الوسائل هو تشجيع تدفق المدخرات الخاصة على قطاع الإسكان.

أ ـ مؤسسات الأسهم إزاء المؤسسات التعاونية

من أجل إنشاء نظام لتمويل الإسكان يتكامل مع نظام التمويل الوطني، يمكن إنشاء شركات عامة عن طريق إصدار أسهم للمستثمرين الذين يريدون الاستثمار في قطاع

الإسكان[٤٥]. وتستطيع هذه الشركات عندئذٍ أن تبني البيوت وتبيعها للجمهور بربح. وحتى يكون الاستثمار في قطاع الإسكان أكثر جاذبية، يمكن إقرار إعفاءات ضريبية للشركات العاملة في هذا القطاع. أما في المؤسسات التعاونية، فالزبائن هم المودعون. وفي هذه الحالة يدفع المقترض فوائد على القروض التي يحصل عليها من المؤسسة التعاونية وتقوم المؤسسة بدفع أرباح على الودائع.

إن سداد القروض والمساهمة المستمرة من جانب أعضاء آخرين يضمنان توافر الأموال للمشترين الجدد للمساكن. وطريقة عمل أعضاء الجمعية هي التي تحدد أرباح هذه المؤسسات أو خسائرها. من ثم يمكن تطوير الفكرة بقبول مودعين لا يحتمل أن يصبحوا مقترضين، وذلك من أجل زيادة توافر الأموال.

وفي الوقت الحالي، يلاحظ في الأراضي الفلسطينية أن الاستثمار في الأسهم يلقى قبولاً بين الطبقات الوسطى والعالية، وهي الطبقات القادرة على شراء الأسهم. وعلى ذلك، فالمتوقع أن تكون الأغلبية لهاتين الفئتين في المؤسسات ذات الأسهم. ولما كان الهدف الأساسي لهؤلاء المستثمرين هو الحصول على أكبر عائد من استثماراتهم، فقد تكون النتيجة ارتفاع أسعار المساكن. ولن يستفيد من نظام كهذا غير فئات قليلة يتوافر لها دخل مرتفع نسبياً. إلى ذلك، فإن المؤسسات التعاونية يمكن أن تواجه مشاكل عدم الملاءة بسبب صعوبة جمع رأس المال اللازم.

ب ـ نظام الادخار التعاقدي

وهناك نهج آخر قد يكون ملائماً في الأراضي الفلسطينية، وهو التجربة الألمانية والفرنسية في نظام الادخار التعاقدي. وبمقتضاه يقدم العضو مبلغاً محدداً سنوياً على امتداد فترة زمنية معروفة، يكون بعدها مستحقاً للحصول على قرض لشراء مسكن يبلغ عدة أضعاف المبلغ الذي قام بادخاره. وبمقتضى هذا الترتيب يحصل العضو على سعر فائدة على القرض أقل من سعر الفائدة في السوق. وللتشجيع على الادخار تقدم الحكومة منحاً لمن يلتزمون أداء التزاماتهم خلال الفترة المقررة (خمس سنوات مثلاً).

ولهذا الترتيب ميزة أنه يبين قدرة الأسرة على دفع مبالغ منتظمة خلال فترة زمنية معينة بموجب عقد الادخار، وهذا يضمن أن يتبع المودعون النهج نفسه عندما يدفعون مبالغ منتظمة لسداد القرض.

وقد يواجه نظام الادخار التعاقدي صعوبة في الأراضي الفلسطينية من حيث إن المشتركين فيه قد يجدون أنفسهم غير قادرين على إتمام التزاماتهم على امتداد فترة طويلة من

---

(٤٥) يستطيع النظام أن يزيد من قدرته على الإقراض بربطها بالبنوك التجارية والمستثمرين وشركات التأمين، أو يوضع ترتيب مع السلطة الوطنية لإصدار سندات مضمونة يقتصر التعامل فيها على أعضاء عقود الادخار.

الزمن. بالإضافة إلى أن مثل هذا البرنامج ستكون قدرته على الإقراض محدودة لأن كل مودع ملتزم سيكون له حق الاقتراض بعد الوفاء بالشروط الواردة في العقد. ثم إن عدم استقرار الاقتصاد قد يؤدي إلى تصاعد أسعار المساكن، مما يجعل المبلغ المقترض غير كافٍ لإتمام إنشاء المسكن. إلى ذلك، فإن تقلبات الاقتصاد قد تجعل من الصعب على المودعين الوفاء بالتزاماتهم. ومن هنا يمكن تعزيز برنامج الادخار التعاقدي عن طريق إدماجه في القطاع المالي للأراضي الفلسطينية[٤٦].

ج - بنك للرهن العقاري

يختلف تعريف بنوك الرهون ووظائفها بين البلدان. وبمقتضى هذا النظام يقدم البنك قرضاً بسعر فائدة ثابت يتفق عليه لفترة محددة من الزمن. ولا يدفع البنك قيمة القرض كاملة نقداً، بل يقدم البنك أوراقاً مضمونة تدفع عنها أسعار فائدة اسمية، ويكون على المقترض بعد ذلك أن يوفر المبالغ النقدية اللازمة لبناء البيت عن طريق بيع تلك الأوراق في السوق المفتوحة.

ويشترط أن يدفع المقترض مبالغ دورية (كل شهر مثلاً) لتغطية الفائدة الثابتة للقرض. غير أن المقترض يتسلم مبلغاً أقل من أصل القرض نقداً، ونظراً إلى أن الأوراق المضمونة يمكن أن تباع بسعر خصم، فإن الأمر ينتهي بالمقترض بأن يدفع سعراً أعلى أيضاً على قرضه. وسعر بيع الأوراق المضمونة تحدده قوى السوق.

ولهذا النظام المميزات التالية:

(١) نظراً إلى أن سعر الفائدة تقرره قوى السوق، فإن النظام يقوم بتعبئة المدخرات ويضمن التدفق المستمر للأموال.

(٢) يضمن المشروع عن طريق الاتصال بالمؤسسات المالية (مثل البنوك وشركات التأمين) والمستثمرين من الأفراد والمؤسسات لقبض القيمة النقدية للأوراق المضمونة، قدراً أكبر من الاندماج في القطاع المالي الوطني.

(٣) يتصدى المشروع للمشاكل المرتبطة بمواجهة مخاطر أسعار الفائدة عن طريق نقل المخاطرة من المقرض إلى المستثمرين الآخرين الذين يكونون على استعداد لقبول درجة أعلى من المخاطرة.

ومع ذلك، فعلى الرغم من أن الخطة تقلل من مخاطر سعر الفائدة، فإن المقرض يمكن أن يتعرض لبعض مخاطر الائتمان. فعندما يمر البلد بارتفاع في أسعار الفائدة، ويكون المقترض مضطراً إلى بيع الأوراق المضمونة بسعر خصم مرتفع، يصبح من الصعب

---

(٤٦) ينتج من عدم استقرار سياسات الاقتصاد الكلي ارتفاع مستويات التضخم مما يؤثر في سعر فائدة الرهون العقارية.

الحصول على المبلغ اللازم لإكمال بناء المنزل أو لسداد فوائد القرض. ودرجة عدم اليقين من ناحيتيها السياسية والاقتصادية، المتوقعة في الأراضي الفلسطينية، ربما تشكك في احتمالات نجاح هذه الخطة.

د ـ أدوات أخرى

(١) خطط العاملين

من الآليات المستقرة في أنحاء مختلفة من العالم آلية توفير القروض لاستكمال المدخرات العائلية. وتستطيع مؤسسة تمويل المساكن أن تضع خطة لتمويل الموظفين ذوي الدخل المضمون من وظائفهم. وبمقتضى هذه الخطة يجري سداد القروض على فترة تتراوح بين ٢٠ و٢٥ سنة بسعر فائدة بسيطة. ويستطيع أي صاحب عمل مشارك في الخطة أن يخصص جزءاً من أرباح الشركة لمشروع الإسكان يخصم من مرتبات الموظفين. ويمكن أن يطلب من أصحاب الأعمال، سواء في القطاع الخاص أو القطاع العام، تخصيص مبلغ من أرباحهم لهذا الغرض في مقابل الحصول على تيسيرات ضريبية.

(٢) الجمعيات التعاونية

تستطيع الجمعيات التعاونية للإسكان أن تقوم بدور المستثمر والممول عن طريق الحصول على أموال خارجية من دون فائدة أو بسعر فائدة منخفض للغاية، والانفاق منها عن طريق التعاونيات على إقامة مساكن للفئات المنخفضة الدخل. وتستطيع الهيئات المؤسسية (مثل البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة التنمية البريطانية لما وراء البحار وغيرها) أن تقدم المساعدة لمثل هذه البرامج للمساعدة في توفير البنية الأساسية الفنية اللازمة، وأن تقدم كذلك رؤوس الأموال المبدئية لمؤسسات تمويل الإسكان. ويمكن كذلك استعمال الأموال الواردة من هذه الهيئات لإنشاء بنك متخصص للإسكان.

(٣) قروض ميسرة تساندها شركات التأمين

من أجل تيسير استثمارات الإقراض، ولتسهيل التبادل الحر لوثائق الرهن في الأسواق الثانوية، تحتاج السلطة الوطنية إلى إقامة نظام للإقراض تضمنه بوليصات التأمين. وفي هذه الحالة، توجد سوق ثانوية لأوراق الرهون تستكمل بها قروض الإسكان الميسرة التي تخصصها السلطة الوطنية وتكون فترة استهلاكها أقصر أجلاً. وذلك يتطلب قيام بنك للرهن العقاري وتوفير الأموال اللازمة له ببيع سندات حكومية.

٤ ـ إدارة المخاطر

من المشاكل الكبيرة التي تواجه الأشكال المؤسسية لتمويل الإسكان مشكلة إدارة المخاطر. وهذه بدورها مسألة تتوقف على استقرار (أو عدم استقرار) المؤشرات الاقتصادية

وسياسات الاقتصاد الكلي[٤٧]. ولم يتم حتى الآن توضيح سياسات الاقتصاد الكلي التي ستتبع في الأراضي الفلسطينية، وهي متأثرة بالسياسات المتبعة في كل من الأردن وإسرائيل. وذلك يزيد من المخاطر الكامنة في صناعة الإسكان، لأن أوجه الضعف في الاقتصادين الأردني والإسرائيلي سوف تستورد إلى الأراضي الفلسطينية بصورة آلية.

وفي ما يتعلق بقروض الإسكان، تأتي المخاطر في صورتين: مخاطر الائتمان، ومخاطر سعر الفائدة[٤٨].

أ ـ مخاطر الائتمان

ترتبط مخاطر الائتمان بعجز المقترض عن سداد أصل القرض. وعلى خلاف مخاطر سعر الفائدة، فإن مخاطر الائتمان يمكن التحكم فيها. فيمكن أولاً عدم منح القروض إلا للأشخاص الذين يتوافر فيهم أمل كبير بأن يقوموا بسداد أصل القرض. ويمكن أيضاً الحد من المخاطر بأن يطلب من المقترض أن يدفع مبلغاً مقدماً كبيراً (٢٠ إلى ٣٠ بالمئة من قيمة العقار). ويكون القرض مضموناً بالعقار. وفي حالة عدم السداد يحق للمقرض أن يبيع العقار في السوق المفتوحة لاسترداد قيمة قرضه.

ولما كانت القيمة السوقية للعقار ترتفع بمرور الوقت، فإن قيمة القرض ستكون دائماً أقل من قيمة العقار، ويمكن تعزيز النظام أيضاً بتطبيق نظام متقدم للتأمين يحمي المقترض من أية أحداث معاكسة (مثل العجز الشخصي، والبطالة أو الكوارث مثل الموت والسيول والحرائق... الخ). وفي هذه الحالة تتحول إدارة الائتمان من كل من المقرض والمقترض إلى جهة ثالثة.

ب ـ مخاطر سعر الفائدة

تتوقف مخاطر سعر الفائدة على سياسة الاقتصاد الكلي، وليس في وسع المقرض أو المقترض أن يتحكم في تلك السياسة. وعلى ذلك فعندما يعرض المقرضون سعراً ثابتاً للفائدة، يؤدي ارتفاع أسعار الفائدة في السوق إلى إنقاص هامش أرباحهم. ويبدأ المقرضون بتحمل خسارة عندما يصبح سعر الفائدة الثابت غير كافٍ لتغطية تكاليف الخدمات. وينتج من ذلك أن يقوم بعض المستثمرين بسحب ودائعهم لاستثمارها في

---

(٤٧) تفتقر الأراضي الفلسطينية إلى سياسة نقدية مستقلة، وبالتالي تفتقر إلى سياسة للاقتصاد الكلي. بالإضافة إلى أن اعتماد اقتصاد الأراضي الخارجية على الاقتصادين الأردني والإسرائيلي يجعله محمياً بدرجة أقل من الضغوط التضخمية.

(٤٨) نظراً إلى عدم وجود عملة خاصة بالبلد وتداول عملات كثيرة، ينبغي للمؤسسات المالية أن تراعي احتمالات مخاطر سعر الصرف. وعدم الاستقرار السياسي هو نوع آخر من المخاطر التي ينبغي أن تؤخذ في الحسبان. غير أنه يمكن التأمين ضد هذا النوع من المخاطر بواسطة بعض الهيئات الدولية، مثل البنك الدولي.

قطاع أكثر ربحية، وبذلك يقل حجم الأموال المتاحة للإقراض.

وفي منطقة مثل الأراضي الفلسطينية يكون من الصعب التنبؤ بمعدل التضخم، وينبغي أن يوضع سعر القرض عند مستوى مرتفع مراعاة لأي ارتفاع محتمل في الأسعار. ويمكن اتخاذ التدابير التالية أيضاً للحد من مخاطر سعر الفائدة.

ج ـ الادخار والإقراض الإلزاميان على مدى طويل

بمقتضى هذا البرنامج تتخذ المدخرات شكل تأمين على الحياة أو معاشات تقاعدية. وكثير من البلدان تجعل من هذه الترتيبات التزاماً قانونياً حيث يدفع الموظفون بصورة دورية نسبة من رواتبهم، بينما يدفع صاحب العمل نسبة محددة في صندوق المعاشات. وهذه المدخرات معفاة من الضرائب، ولا يجوز سحب المبلغ المدخر عند حلول أجله أو بسبب العجز.

وهذه المدخرات، سواء اتخذت شكل تأمين على الحياة أو صندوق معاشات، يمكن استخدامها في قطاع الإسكان في إطار خطوط مرشدة محددة تقررها السلطة الوطنية[٤٩]. ولما كان هذا الترتيب يجعل من الادخار والإقراض أمراً إلزامياً، فقد يكون سعر الفائدة عليه منخفضاً. غير أن هناك مخاطرة بأن ينظر إلى هذا الترتيب على أنه إجراء سياسي، بمعنى أن ينظر إليه أصحاب المدخرات على أنه شكل آخر من أشكال الضرائب، على حين يعتبره المقترضون شكلاً من أشكال الدعم الحكومي.

د ـ السندات المعززة برهن

تتألف السندات المعززة برهن من سندات أو أوراق رهن مجمعة. ففي حالة السندات يكون سداد أصل القرض مضموناً برهن العقار. أما في الحالة الثانية فيجري سداد مبلغ شهري كفوائد ملكية من جانب مجمع من المقترضين. وهذان الشكلان يجب أن تساندهما الرهون العقارية التي تضمنها السلطة الوطنية.

وقد تجتذب السندات المعززة بالرهن المستثمرين أو تقلل من الحواجز الجغرافية والمؤسسية لقروض الإسكان من جانب المستثمرين من خارج الأراضي الفلسطينية. وعن طريق اجتذاب مجموعة متنوعة من المستثمرين إلى سوق الرهون العقارية، وإدماج سوق الرهون العقارية في أسواق رأس المال التقليدية، يؤدي إنشاء السندات المعززة بالرهن إلى ضمان تدفق الأموال على قطاع الإسكان وتنشيط الاقتصاد من دون تكلفة تراكمية كبيرة على السلطة الوطنية. وعند ذلك تستطيع السلطة الوطنية أن تقدم ضمانات لدفع الأصل والفوائد على السندات التي تصدرها مؤسسات الرهون العقارية الخاصة، على دفعات

---

(٤٩) Bertrand Renaud, *Housing and Financial Institutions in Developing Countries*, World Bank Staff Working Papers; no. 658 (Washington, DC: World Bank, 1984).

شهرية. وتستطيع السلطة الوطنية أن تعزز هذه السندات عن طريق تجميع الاستثمارات أو عن طريق الرهون العقارية المضمونة، بل تستطيع السلطة الوطنية أن تحول أية مخاطر متوقعة إلى شركات التأمين(٥٠).

أما الأوراق المجمعة، فتناسب صناديق المعاشات وغيرها من المستثمرين الذين لا يرغبون في أن يعقدوا قروضاً عقارية بأنفسهم، أو أن يقوموا بخدمتها. وتمثل هذه الأوراق استثماراً آمناً وسهل التسويق، يحقق عائداً طويل الأجل، كما يحقق تدفقات نقدية ناتجة من المبالغ المسددة شهرياً كفوائد أو أقساط من أصل القرض.

هـ ـ السندات العقارية المعفاة من الضرائب

ربما تلقى السندات المعفاة من الضرائب من أجل تمويل قروض المساكن تأييداً من جانب بعضهم. وقد قيل إن برامج السندات المعفاة من الضرائب تفيد مشتري المساكن، والمجتمع المحلي، وصناعة البناء، لأنها تجعل ملكية المسكن أمراً أيسر تحقيقاً لعدد أكبر من الأشخاص. غير أن الخطر هو أن الإعفاء من الضرائب ربما يقتضي تكلفة أعلى مما يجب من الخزانة، ويمنعها من الاضطلاع بمشاريع حيوية. يضاف إلى ذلك أنه قد يستفيد من هذا الإعفاء أشخاص من غير المقصودين. ولذلك يجب أن يقترن تطبيق هذه الخطة بقواعد متشددة لمنع احتمالات التلاعب.

و ـ الرهون العقارية ذات سعر الفائدة المحدد

تتضمن أسعار الفائدة في السوق علاوة تضخم لتعويض المقرضين عن أية خسارة متوقعة في قيمة قروضهم خلال مدة أجل القرض. وعندما تكون معدلات التضخم متقلبة تصبح أسعار الفائدة الثابتة على القروض الطويلة الأجل أقل جاذبية. إن وضع حد أقصى لأسعار الفائدة على الرهون العقارية قد يكون له أثر عكسي. وعندما ترتفع أسعار الفائدة إلى ما فوق الحد الأقصى المقرر لسعر فائدة الرهون العقارية ربما يلجأ المدخرون إلى سحب ودائعهم واستثمارها في الأدوات المالية غير الخاضعة للقيود.

وعلى ذلك، فإن تحديد سقف للإقراض العقاري ربما يضعف القدرة التنافسية للبنوك. وستكون المنافسة من جانب البنوك في السوق المفتوحة أقل فاعلية. ومن ثم، فإن تجنب وضع سقف لأسعار فائدة القروض العقارية يضمن للبنك فرصة التنافس بقدر أكبر من الكفاءة للحصول على الأموال من السوق المفتوحة لتوفير تدفق منتظم من الأموال لمشتري المساكن. ونتيجة لذلك، ستكون التكلفة المتوسطة للبنك من أجل الحصول على الودائع انعكاساً للتغييرات التي تطرأ على أسعار الفائدة في السوق.

---

(٥٠) تستطيع السلطة الوطنية أن تضع قواعد فعالة لحماية شركات التأمين والمقترضين. ومن دون ذلك لن تكون شركات التأمين على استعداد لقبول مثل هذه المخاطر.

ز ـ تصحيح سعر الفائدة على الرهون العقارية

في هذه الحالة، لا تحدد أسعار الفائدة على امتداد أجل الرهن العقاري، بل تتغير تبعاً لمؤشر يضم مجموعة متنوعة من الأدوات. ويجري تصحيح سعر الفائدة على الرهن العقاري على فترات دورية وفقاً لشروط يتفق عليها. ومن ثم، فإن أي تغيير في تكلفة الأموال يوضع على عاتق المقترض من دون أن يتحمل المقرض أي عبء. وبدلاً من ذلك، فإن جميع المخاطر التي يتحملها المقرض بمقتضى عقود أسعار الفائدة الثابتة للرهون العقارية يتحملها المقترض بمقتضى ترتيبات تصحيح سعر الفائدة. وبذلك يتجنب المقترض ضرورة التنبوء بسعر الفائدة حتى يتمكن من تقدير السعر الصحيح للرهن العقاري.

وعلى رغم أن المقترض لا يستفيد من ترتيبات تصحيح سعر الفائدة إلا إذا انخفض ذلك السعر، فإن هذه الأدوات تكون بعيدة عن المخاطرة نتيجة لتأكيدها على احتمالات زيادة سعر الفائدة وليس انخفاضه(٥١). وحتى يؤمن المقترضون أنفسهم من احتمال دفع سعر فائدة مرتفع أثناء مدة القرض، ربما يكونون على استعداد لدفع علاوة في مقابل المزيد من اليقين. ولاقتسام المخاطرة بين المقرض والمقترض هناك ثلاثة خيارات أساسية للحد من التغيير في المدفوعات الشهرية للقرض، وهي:

(١) وضع حد أقصى لإمكانية التغيير في سعر الفائدة.

(٢) وضع حد أقصى لمدة التصحيح خلال أجل القرض.

(٣) الجمع بين هذين الإجراءين.

ويمكن وضع حد أقصى على المبالغ التي تدفع شهرياً من أصل القرض، بينما لا يوضع مثل هذا الحد على أسعار الفائدة. ويكون التصحيح في سعر الفائدة مثلاً لا يتجاوز واحداً بالمئة سنوياً، ولا يجوز أن تتجاوز الزيادة ٥ بالمئة خلال أجل القرض. والمعتاد ألا يوضع حد لانخفاض سعر الفائدة. بالإضافة إلى أن تصحيح سعر الفائدة يجري كل ستة أشهر أو كل سنة.

ح ـ التدرج في سداد الرهون العقارية

بمقتضى هذا الترتيب يزيد المبلغ الشهري المدفوع على القرض وفقاً لجدول يتفق عليه. وهذا الترتيب يوضع لأسر الشباب الذين يتوقع أن يزيد دخلهم بمرور الوقت.

ويبدأ هذا النوع من القروض بدفع مبلغ شهري منخفض في البداية ثم يزيد بمرور الوقت. وفي البداية يكون المبلغ المدفوع أقل من الفائدة المستحقة على الرصيد المتبقي، ويضاف الفرق إلى أصل الدين. ومع زيادة المبالغ المدفوعة شهرياً، ينتهي الأمر بأن ترتفع

---

(٥١) ومع ذلك، فمن المسلم به أن متوسط دخل الفرد من المقترضين يتوقع أن يزيد مع زيادة سعر الفائدة الذي يتضمن علاوة تمثل التضخم المتوقع.

المبالغ المدفوعة إلى ما فوق سعر الفائدة الشهري على إجمالي القرض، ويستخدم المبلغ الزائد لسداد جزء من أصل الدين. وترتفع المبالغ المدفوعة بعد ذلك بدرجة ملحوظة عن المبالغ التي كانت تدفع في المراحل الأولى، وذلك لتعويض السداد العكسي الذي نشأ عن المدفوعات المنخفضة في البداية(٥٢).

وعلى رغم أن هذا الترتيب يحمي المقرضين من أي ارتفاع محتمل في سعر الفائدة، فإن الزيادة المفاجئة في الأسعار في الفترة الأولى من القرض ربما تزيد من احتمالات العجز عن السداد.

ط ـ تصحيح مستوى الأسعار في الرهون العقارية

إذا ارتفع التضخم بشدة، تحتاج أدوات الرهن العقاري التي نوقشت حتى الآن، في ما عدا ترتيبات تصحيح الأسعار، إلى دفع مبالغ شهرية كبيرة بالنسبة إلى دخل المقترض. ويمكن التخفيف من حدة هذه المشكلة باستخدام رهن عقاري يجري تصحيحه مع مستويات الأسعار، أي أن المبالغ التي تدفع شهرياً بمقتضى القرض ترتبط بمستوى الأسعار، وليس بمستوى أسعار الفائدة. وبمقتضى هذا الترتيب يكون المبلغ المدفوع شهرياً انعكاساً للسعر الفعلي للتضخم، وليس للسعر المحتمل(٥٣).

وبالإضافة إلى حماية المقرضين من الزيادة غير المتوقعة في معدل التضخم، يؤدي هذا النوع من الرهن العقاري إلى إنقاص العبء الأولي على المقترضين. والفرق الأساسي بين التصحيح تبعاً لأسعار الفائدة والتصحيح تبعاً لمستوى الأسعار أنه بينما يؤدي النوع الأول إلى حماية المقرضين من الزيادات غير المتوقعة في أسعار الفائدة بغض النظر عن السبب في ذلك، فإن الترتيب الآخر لا يحمي المقرضين إلا من زيادة سعر الفائدة الناتج من التضخم. وبالتالي فإن النظام الأول يوفر للمقرض حماية أوفى من مخاطر أسعار الفائدة.

ويمكن أن يواجه التصحيح تبعاً لمستوى الأسعار ثلاث عقبات أساسية: **المشكلة الأولى** أن نسبة المدفوعات الشهرية إلى دخل المقترض لا تتغير إلا عندما يتغير دخله منسوباً إلى رقم قياسي معين للأسعار(٥٤). وفي هذه الحالة، فإن استعمال الرقم القياسي لأسعار المستهلكين قد لا يبين تأثير التضخم في دخل المقترض.

ويمكن الاستعاضة من الرقم القياسي للأسعار برقم قياسي للأجور أو المرتبات.

---

(٥٢) لتجنب ما يسمى السداد العكسي، ينبغي إعادة النظر في المبالغ الشهرية المدفوعة سداداً لأصل القرض كل خمس سنوات، ضماناً لسداد أصل القرض في تاريخ انتهاء الرهن.

(٥٣) Buckly, Lipman and Persuad, *Mortgage Design under Inflation and Real Wage Uncertainty: The Use of Dual Indexed Instruments.*

(٥٤) ومع ذلك، فإن المبالغ المتدفقة من نظام الربط بالأسعار لن تكون انعكاساً إلا لمعدل التضخم الحقيقي.

غير أن الأجور الحقيقية (أي الأجور مصححة بنسبة التضخم) لا تتغير بالضرورة بما يتفق مع الأجر المتوسط. ولما كان دخل المقترض هو المهم في هذا الصدد، يمكن القبول برقم قياسي للأسعار يكون انعكاساً للدخل. وقد يكون من الأفضل استخدام معامل إزالة التضخم بالنسبة إلى الناتج القومي الإجمالي بدلاً من الرقم القياسي للأسعار المرتبط بسلة ثابتة من المنتجات (مثل الرقم القياسي لأسعار المستهلك).

المشكلة الثانية أن الخطة المرتبطة بمستوى الأسعار يمكن أن تؤدي إلى أزمة سيولة، لأن أية زيادة في أسعار الفائدة ستتراءى بكاملها في تكلفة الودائع. وبالتالي فإن احتمال الانحياز ينتقل من عاتق المقترضين إلى عاتق المقرضين. لكن المقرضين يستطيعون مقاومة هذه المشكلة باستخدام طريقة الودائع المصححة بمستوى الأسعار.

وتنبع **المشكلة الثالثة** من أن كلاً من المقرضين والمقترضين يخضع لضريبة الدخل. وبينما يكون المتوقع من المجموعة الأولى أن تدفع الضرائب، فإن المجموعة الثانية تتوقع الحصول على إعفاءات أو تيسيرات ضريبية. يضاف إلى ذلك أن دخل القرض بعد الضريبة ربما يكون أقل من الدخل اللازم للحفاظ على القوة الشرائية لقيمة المدفوعات. ويمكن معالجة هذه المشكلة بالربط بين المدفوعات من الفوائد وأصل القرض من جهة، والرقم القياسي للأسعار من جهة أخرى، ثم يجري التصحيح بالنسبة إلى تأثير الضرائب.

ي ـ الرصيد التعويضي المجمد للرهن العقاري

يصلح هذا الترتيب للفئات التي تكسب دخلاً غير ثابت، مثل المزارعين وأصحاب الدكاكين. وللحد من مخاطر عدم الوفاء يطلب المقرضون من هذه الفئة أن تشترك في خطة للأرصدة المجمدة ولتعويض الرهن العقاري، وذلك بإنشاء ما يسمى الرصيد المجمد للتعويض. ويكون هذا الرصيد عادة مساوياً للمبلغ المقدم المدفوع. وعند ذلك يعطى المقرض قرضاً بنسبة ١٠٠ بالمئة مضموناً بقيمة العقار.

ويستخدم الرصيد المجمد باعتباره احتياطياً لتغطية عدم الانتظام في المدفوعات الدورية. وعلى رغم أن المقترض يكسب سعر الفائدة السائد في السوق على الرصيد، فإنه لا يستطيع أن يتصرف به، أي أنه لا يستطيع سحبه من الحساب. ويمكن إجراء المدفوعات الدورية بمقتضى أي من الترتيبات آنفة الذكر.

ك ـ التمويل عن طريق الإعفاء الضريبي

يمكن استخدام طريقة تمويل الرهون العقارية بالإعفاء الضريبي من أجل خفض تكاليف إنشاء المساكن. وبمقتضى الإعفاء الضريبي تستطيع السلطة الوطنية أن تصدر إذن إعفاء. وهذا الإذن يمكن أن يباع بسعر فائدة أقل من الديون الخاضعة للضريبة. وتستطيع السلطة الوطنية بعد ذلك أن تعيد إقراض الحصيلة الناتجة من بيع أذون الإعفاء الضريبي إلى المستثمرين أو أصحاب مشروعات إنشاء المساكن أو مشتري البيوت أو المستثمرين من الأفراد والمؤسسات من أجل توفيرها لقطاع الإسكان. ويؤدي هذا النهج إلى توفير مبالغ

كبيرة من تكاليف الإسكان.

وفي هذه الحالة تمنح السلطة الوطنية اسمها لإصدار الإعفاء ضماناً للحصول على الإعفاء الضريبي. غير أن الإصدار العام لا يحمل إلزاماً بالأداء. ويمكن توفير هذا النوع من الإقراض لمن يشترون مساكن لأسر متعددة أو للأسر ذات الدخل المعتدل. وتستطيع السلطة الوطنية أن تحدد القواعد العامة لاستحقاق المشاركة في هذه الخطة (مثل مشتري البيوت الذين يقل دخلهم السنوي عن ٦٠٠٠ دينار أردني أو الأسر التي تتألف مثلاً من ستة أفراد ويقل دخلها عن ١٠,٠٠٠ دينار أردني).

ل ـ تنويع المحفظة المالية

يمكن الحد من مخاطر أسعار الفائدة عن طريق تنويع المحفظة المالية. وبمقتضى هذه الخطة يتم تحويل جزء من محفظة القروض العقارية إلى قروض قصيرة الأجل تصدر لصالح المستثمرين في مجال الإسكان وموردي المواد. وتتوقف قدرة المقرض (أو عدم قدرته) على إصدار قروض قصيرة الأجل على ما يسمى نسبة الفجوة(٥٥). وتمثل الفجوة درجة المخاطرة المرتبطة بسعر الفائدة على الرهن العقاري. وتتوقف القدرة على الإقراض أيضاً على حساسية الودائع. فبينما يحتفظ بعض المستثمرين بمدخراتهم بغض النظر عن التقلبات في أسعار الفائدة (وهذه هي الودائع غير الحساسة)، فإن بعضهم الآخر يميل إلى سحب مدخراته عندما يحدث تغيير في أسعار الفائدة (الودائع الحساسة).

م ـ تيسيرات الدعم الفعال

ينبغي تطبيق تيسيرات الدعم التالية للحد من الحاجة إلى إدارة المخاطر:

(١) وجود قواعد تنظيمية قانونية فعالة:

يجب أن توضع القواعد التنظيمية بحيث تضمن التنمية المستمرة في قطاع الإسكان، أو أن ترسي خطوطاً مرشدة مناسبة للنظام الفعال لتمويل الإسكان. ويجب أن تكون حماية كل من المقرضين والمقترضين، من حيث إدارة المخاطر واستمرار تدفق الأموال إلى قطاع الإسكان، هي الهدف النهائي لمن يضعون القواعد. وينبغي أن تكون القواعد متشددة بالقدر اللازم لضمان الثقة بالنظام.

ولا بد من وضع آلية فعالة لتنفيذ القانون عن طريق المتابعة الدقيقة. ويجب أن تتقرر بوضوح قواعد إصدار التراخيص، والاشتراطات المتعلقة برأس المال، والإشراف، والتحقق من سلامة العمليات، وإعلان التصرفات المالية، من أجل تجنب حدوث أزمات مالية.

---

(٥٥) نسبة الفجوة = الأصول قصيرة الأجل، ناقصاً الالتزامات قصيرة الأجل، مقسومة على الالتزامات قصيرة الأجل. وتعني عبارة قصيرة الأجل هنا المدة اللازمة لتصحيح سعر فائدة القرض.

(٢) **الضمانات:**

يجوز للسلطة الوطنية أن تقدم ضمانات تشمل كلاً من الرهون العقارية والودائع.

ضمانات الرهون: يمكن أن تضمن السلطة الوطنية سداد القروض المقدمة لفئات الدخل المنخفض.

ضمان الودائع: تطميناً للمودعين، يجوز للسلطة الوطنية أن تقدم ضماناً لتعويض المودعين في حالة تعرضهم لخسائر بنسبة معينة من ودائعهم.

(٣) **نظام إعلام فعال:**

هو نظام يجمع المعلومات عن قدرة المقترض على سداد قروضه، ويشمل ذلك معلومات عن الدخل الشخصي، والإنفاق، والتاريخ الائتماني، وغير ذلك من العوامل. ويمكن أن يقام هذا النظام تحت إشراف المؤسسات المالية للقطاع الخاص بتأييد من السلطة الوطنية، ويمكن أن يرتبط هذا النظام بالأطراف التي تبسط رعايتها على المشروع.

٥ ـ أدوات الرهن العقاري

هناك أدوات متعددة للرهن العقاري يمكن أن تأخذ بها المؤسسات المالية في الأراضي الفلسطينية. والأخذ بأداة منها لا يستبعد الأخذ بالأدوات الأخرى، إذ يمكن تطبيق إجراء أو أكثر في الوقت الواحد. وتهدف أدوات الرهن العقاري المختلفة إلى تلبية احتياجات المقترضين والمقرضين. ورغبة في إدماج سوق الرهون العقارية في السوق التقليدية لرأس المال، يتطلب الأمر استحداث مجموعة متنوعة من أدوات الرهن العقاري.

وأداة الرهن العقاري الناجحة هي الأداة التي تجتذب المقترضين وتلقى قبولاً لدى المستثمرين. وهي تشمل الأدوات التالية (يمكن الحصول على تطبيقات النماذج الواردة أدناه من الباحث كمال ناصر بناءً على الطلب).

أ ـ المعدل الثابت لاستهلاك القرض

في حالة المعدل الثابت لاستهلاك القرض يقوم المقترض بسداد مبالغ لتغطية فوائد القرض وجزء من الأصل. وتتزايد استحقاقات المقترض في العقار خلال مدة أجل القرض، وبذلك يضمن سداد القرض خلال مدة الإقراض.

ب ـ السداد المتدرج للقرض

تبدأ هذه الخطة بدفع مبالغ دورية صغيرة ثم تزيد مع مرور الوقت. والفرق بين المبالغ المدفوعة في البداية والمبالغ الواجبة الدفع يضاف إلى أصل القرض.

ج ـ سعر القرض المصحح

على خلاف سعر القرض الثابت، حيث يتحمل المقرض مخاطر سعر الفائدة، تحول هذه المخاطر إلى كاهل المقترض بمقتضى تصحيح سعر القرض. وعلى ذلك يستطيع المقرض أن يعرض لقرضه سعر فائدة معقول. وعندما يتقاسم المقرض المخاطر مع المقترض يمكن وضع حد أقصى، إما على نسبة التغيير في سعر الفائدة أو على فترة التصحيح خلال مدة القرض، أو على كليهما. ويمكن أيضاً وضع حد أقصى للمبالغ المسددة شهرياً من أصل القرض، بينما لا يوضع حد أقصى للمدفوعات سداداً للفوائد.

د ـ تمويل الإسكان بالإعفاء من الضرائب

بمقتضى هذا الترتيب، يجري تقسيم الأهالي إلى فئات مختلفة للدخل. ويجب أن يكون تحديد فئات الدخل مناسباً لمستوى المعيشة في الأراضي الفلسطينية.

الجدول رقم (٥ ـ ٣ ـ ٣)

تقسيم الأهالي إلى فئات بحسب الدخل لتمويل الإسكان بالإعفاء من الضرائب

الفئة	التصنيف	الدخل السنوي (بالدولار)	الإعفاء الضريبي (بالمئة)
الدخل المرتفع	أ١/ العليا	٤٠,٠٠٠	صفر
	أ٢/ الوسطى	٣٠,٠٠٠ ـ ٤٠,٠٠٠	١٠
	أ٣/ المنخفضة	٢٥,٠٠٠ ـ ٣٠,٠٠٠	٢٠
الدخل المتوسط	ب١/ العليا	٢٠,٠٠٠ ـ ٢٥,٠٠٠	٥٠
	ب٢/ الوسطى	١٥,٠٠٠ ـ ٢٠,٠٠٠	٧٠
	ب٣/ المنخفضة	١٠,٠٠٠ ـ ١٥,٠٠٠	٨٠
الدخل المنخفض	ج١/ العليا	٥,٠٠٠ ـ ١٠,٠٠٠	٩٥
	ج٢/ الوسطى	٢,٥٠٠ ـ ٥,٠٠٠	١٠٠
	ج٣/ المنخفضة	٢,٥٠٠	دعم مالي

هـ ـ الرهن العقاري خطوة بعد خطوة[(٥٦)]

هذا النظام مناسب لفئات الدخل المنخفض التي تقوم ببناء المساكن بالتدريج. فصاحب المسكن يستطيع أن يبدأ بموقع تتوافر فيه الخدمات، وينشئ وحدة أساسية، ثم يضيف إليها بمرور الوقت. وتقوم المؤسسات المالية بتوفير الأموال من أجل حيازة الموقع والخدمات، ومن أجل إنشاء الوحدة الأساسية. وبعد ذلك تصبح مسؤولية صاحب البيت أن يقرر ما يجب بشأن الإضافات المستقبلية، والتي يمكن أن يحصل لها على قرض.

(٥٦) يمكن تطبيق المبدأ نفسه على حالات تحسين المساكن.

وتكون القروض قصيرة الأجل أو متوسطة الأجل. وتكون القروض التي تعطى لمالك المسكن مماثلة للقروض التي يحصل عليها المستثمرون في مجال الإسكان، بمعنى أن المستثمرين يتقدمون أيضاً بطلب الحصول على القروض تبعاً لسير العمل في الإنشاءات. ويتوقف تجديد القرض على ثلاثة عوامل، هي: التجربة السابقة للمقرض مع المقترض، ودخل المقترض، وقيمة العقار.

و ـ أدوات البنوك الإسلامية

تعرض البنوك الإسلامية عقد إجارة شبيهاً بالرهن العقاري في الغرب. وهناك نوعان من القروض العقارية الإسلامية:

ـ الإجارة

هذه الأداة لا تتيح للمتعامل خيار الملكية. فالبنك يشتري العقار ويؤجره للعميل مقابل إيجار شهري يتفق عليه (وهذا النظام شبيه بنظام الدفعة المقدمة التي تستخدمها مؤسسات التمويل الغربية، إلا أنه بينما تطالب البنوك الإسلامية بالإيجار فحسب، فالبنوك الغربية تطلب دفع فائدة أيضاً).

ـ الإجارة والاقتناء

وفي هذه الحالة يكون للمشتري الخيار في أن يمتلك العقار في نهاية الأمر (وهذا النظام شبيه بعقود السداد التي تستخدمها المؤسسات المالية في الغرب، مع استبدال المبالغ المدفوعة كإيجار بمبالغ مدفوعة كفائدة).

وقبل إبرام عقود الإجارة والاقتناء لا بد من توافر بعض الشروط، إذ يكون على البنك أن يتأكد من أن العقار لن يستخدم لأغراض تتعارض مع الشريعة الإسلامية (مثل إنتاج الخمور أو بيعها، أو تربية الخنازير أو بيع منتجاتها، أو إقامة آلات القمار أو بيعها). يضاف إلى ذلك أن الإيجار يجب أن يكون محدداً ومتفقاً عليه سلفاً حتى لا يكون هناك أي شكل من أشكال المضاربة، وذلك بالإضافة إلى أن الرهن يجب ألا يقوم على أي شكل من أشكال الفائدة.

ويمكن تطبيق الإجارة والاقتناء، إما في صورة مرابحة أو في صورة مشاركة. ففي حالة المرابحة يقوم البنك بشراء العقار بالنيابة عن العميل، ثم يبيعه له بالتقسيط بسعر يتفق عليه خلال مدة من الزمن يتفق عليها.

وفي حالة المشاركة، يوافق البنك على شراء العقار الذي لا يستطيع العميل شراؤه، ولكنه لا يسمح لغير العميل باستعماله. وعند ذلك تقسم قيمة العقار إلى وحدات تدفع في صورة إيجار شهري يتفق عليه. وتتحدد الوحدة بتقسيم قيمة العقار على المدة المتفق

عليها لسداد القرض، وتكون في العادة ١٢ شهراً.

وبالإضافة إلى الوحدة الشهرية، يشترط أن يدفع العميل مبالغ دورية (شهرية في العادة) على سبيل الاستثمار. ويقوم البنك باستثمار الوحدة الشهرية ويتقاسم مع العميل الأرباح التي تنجم عن هذه الاستثمارات. ويتراكم المبلغ (الوحدة زائداً الربح) حتى يصل إلى ثمن شراء العقار، وبعد ذلك يصبح العقار ملكاً للعميل.

رابعاً: توصيات

من الجلي أن القطاع المالي في الأراضي الفلسطينية ما زال وليداً، وليست لديه خبرة المشاركة في تمويل الإسكان. وينبغي بذل مزيد من الجهد من جانب السلطة الوطنية والقطاع المالي لإيجاد نظام لتمويل الإسكان وتنشيطه. وينبغي كذلك توفير الحوافز للقطاع المالي للمشاركة في تمويل الإسكان. وتحقيقاً لهذا الغرض تستطيع السلطة الوطنية الفلسطينية أن تتخذ الخطوات التالية:

١ ـ وضع إطار تنظيمي فعال يوفر الحماية لكل من المقرضين والمقترضين.

٢ ـ تصنيف مشتري المساكن إلى تسع فئات تبعاً لمستوى الدخل الشخصي. وتستطيع السلطة الوطنية أن تقصر مشاركتها على مساعدة الفئات المصنفة عند الدرجات الدنيا من السلم (أي فئات الدخل المنخفض) وترك المجال مفتوحاً للقطاع الخاص للتعامل مع الفئات ذات الدخل المتوسط والمرتفع.

٣ ـ تستطيع السلطة الوطنية أن تستخدم النظام الضريبي لإنقاص تكلفة الاقتراض وجذب المزيد من المستثمرين إلى قطاع الإسكان.

٤ ـ يمكن استخدام مستويات مختلفة لتصميم المساكن، وللمقاولين، ومواد البناء، لإنقاص تكلفة الوحدة من المساكن.

٥ ـ من أجل تطبيق مستويات مختلفة لتصميم المساكن وتطوير مواد البناء المحلية ينبغي إنشاء مركز لمواد البناء.

٦ ـ لحماية المقترضين، ينبغي تنظيم عمليات المؤسسات المالية ومتابعتها على يد جهاز للإشراف. وينبغي الاهتمام بمؤهلات المديرين وكفاءتهم في إنجاز عمليات تمويل الإسكان. وينبغي أن تتسع عملية التنظيم لتشمل ما تتبعه مؤسسات التمويل من سياسات ائتمانية، وما تملكه من أصول واحتياطيات، وأن تذاع بيانات مالية معينة.

إن المؤسسة الناجحة بمجال تمويل الإسكان تبدأ بالإدارة الكفوءة. ولا يكفي أن

يكون المديرون من حملة الشهادات، بل يجب أيضاً أن تتوافر لهم الخبرة والأمانة والثقة. فأية سياسة لتمويل الإسكان تعتمد على درجة الالتزام من جانب مديري مؤسسات تمويل الإسكان بتلك السياسة. ونظراً إلى قلة الخبرة في الأراضي الفلسطينية في مجال تمويل الإسكان، ينبغي الأخذ بإعداد برامج تدريب تحت إشراف جهات خارجية، كما ينبغي تنظيم ندوات منتظمة تحقيقاً لكفاءة الإدارة.

ويكون على المؤسسات أن تقوم بحملة إعلان مكثفة لتعريف المقترضين بخدماتها. ونظراً إلى أن قدرة مؤسسات تمويل الإسكان على توفير مجموعة واسعة من المنتجات هي ضرورية، كذلك ينبغي، لنجاح المؤسسات نفسها، تقديم منتجات مناسبة لمختلف الفئات في الأراضي الفلسطينية. وأخيراً تستطيع مؤسسات تمويل الإسكان أن تظل على اتصال مع عملائها عن طريق إنشاء وحدة للبحوث والتطوير تقوم بدراسة سلوك المستهلكين في مواجهة تقلبات الاقتصاد.

٤ ـ دور جمعيات الإسكان التعاونية في تنمية قطاع الإسكان في الضفة الغربية وقطاع غزة

اسحق يعقوب القطب(*)

خلاصة

إن جمعيات الإسكان التعاونية هي مؤسسات اقتصادية اجتماعية تلعب دوراً مهماً في خدمة الشرائح الاجتماعية من ذوي الدخل المتوسط والمحدود، وفي تحقيق التضامن الاجتماعي والتوازن الاقتصادي في المجتمعات الحضرية والريفية. سنحاول من خلال هذا البحث تحليل تطور الإسكان التعاوني في الضفة الغربية وقطاع غزة والأسس التي يقوم عليها هذا النمط من الجمعيات التعاونية والدور الذي يمكن أن تقوم به في حل أزمة الإسكان، بالإضافة إلى مساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بما في ذلك تشجيع مشاركة الجمهور وتطوير النظام الديمقراطي والقيادات المحلية. ويختتم البحث بسلسلة من الملاحظات والتوصيات بشأن تطوير جمعيات الإسكان التعاونية في المستقبل والمتطلبات التي يقتضيها التشريع وسياسة الحكومة والبحوث والهياكل الإدارية.

مقدمة

ابتدأ التعاون في فلسطين مع حكم الانتداب البريطاني منذ عام ١٩٢٠ حين أنشئت جمعيات تعاونية للعمال المزارعين، ثم تطورت الحركة التعاونية العربية لتشمل العديد من المدن والقرى، فكان هناك ٢٤٤ جمعية تعاونية مختلفة الأغراض والنشاطات في عام ١٩٤١، غير أنه لم تسجل خلال هذه الفترة أية جمعية للإسكان. وتوقف العمل التعاوني

(*) رئيس دائرة البحوث والتخطيط في مجلس الإسكان الفلسطيني، القدس.

في فلسطين بعد نشوب الحرب العربية ـ الإسرائيلية الأولى في عام ١٩٤٨.

وفي قطاع غزة لم تسجل أية جمعية تعاونية للإسكان حتى عام ١٩٩٤ من بين ٨٨ جمعية تعاونية من أنواع مختلفة، على الرغم من أن القطاع يعتبر من أكثر مناطق العالم كثافة في السكان، إذ تصل إلى ٢١٠٠ نسمة في الكيلومتر المربع الواحد. وتواجه منطقة غزة العديد من المعوقات، مثل عدم توفر المجاري والمياه الصالحة للشرب والسكن العشوائي ومخيمات اللاجئين التي تفتقر إلى الخدمات الأساسية. إن هذه الظروف مجتمعة تجعل هناك ضرورة ملحة لإدخال تجربة تعاونيات الإسكان كأداة فعالة في التنمية ولمعالجة أزمة السكن والمشاركة الشعبية في مواجهة التحديات البيئية. أما بالنسبة إلى الضفة الغربية، فقد صدر أول قانون أردني للعمل التعاوني في عام ١٩٥٢، وتم تعديله بموجب القانون رقم (١٧) لعام ١٩٥٦. وصدر قانون جيعات الإسكان التعاونية رقم (٤٢) لعام ١٩٥٩، وذلك لتنظيم العلاقة بين تعاونيات الإسكان وأعضائها. وقد بلغ إجمالي الجمعيات التعاونية في الضفة الغربية ٨٥٨ من أنواع مختلفة، بالإضافة إلى ٢٥٠ جمعية تعاونية مدرسية.

وبعد الاحتلال الإسرائيلي في عام ١٩٦٧ توقف العديد من هذه التعاونيات، كالجمعيات الزراعية والإسكانية والحرفية والمهنية.

وسوف نتناول في التحليل التالي التطور الكمي والنوعي للجمعيات التعاونية في الضفة الغربية وقطاع غزة ضمن إطار المفهوم الاقتصادي والاجتماعي للمؤسسات التعاونية.

أولاً: التعاونيات بعد عام ١٩٦٧

يبلغ عدد الجمعيات التعاونية في الضفة الغربية وغزة ٨٥٥ جمعية، وتضم في عضويتها ٥٦,٠٠٠ عضو (٤٣,٠٠٠ عضو في الضفة و١٣,٠٠٠ في قطاع غزة).

ويوضح الجدول رقم (٥ ـ ٤ ـ ١) توزيع الجمعيات التعاونية في الضفة الغربية بحسب مؤشرات اجتماعية واقتصادية.

لقد اتضحت من دراسة أعدها اسطنبولي وعدنان عبيدات[1] الحقائق التالية:

١ ـ بلغ إجمالي الجمعيات التعاونية ٨٥٥ جمعية منها ٤٠٢ جمعية نشطة و١٨٢ جمعية للإسكان.

(١) عدنان عبيدات، «التجربة العملية في مشاريع الإسكان التعاوني في المناطق المحتلة،» شؤون تنموية، السنة ٢، العدد ٣ (تموز/يوليو ١٩٩٢)، ص ٢٠.

الجدول رقم (٥ ـ ٤ ـ ١)

توزيع الجمعيات التعاونية في الضفة الغربية

بموجب مؤشرات اجتماعية واقتصادية حتى عام ١٩٩٤

المحافظة/ اللواء/ المنطقة	عدد الجمعيات المسجلة الأخرى		عدد أعضاء الجمعيات العاملة	الجمعيات العاملة				مكونات القطاعات الرئيسية							
	غير العاملة	العاملة		الموجودات (مليون دينار)	الأسهم المدفوعة (مليون دينار)	المخصصات، الهبات، القروض (مليون دينار)	الرأسمال الاحتياطي (مليون دينار)	عدد الجمعيات	الموجودات (مليون دينار)	عدد الجمعيات	الموجودات (مليون دينار)	عدد الجمعيات	الموجودات (مليون دينار)	عدد الجمعيات	الموجودات (مليون دينار)
رام الله	١٢٩	٩٦	٨١٦٠	١٥,٦	٦,٧	٥,٤	٠,٩٧١	٣٠	٦,٥	٥٣	٨,٠٥	٢	٠,٧٢	١١	٠,٣٣
بيت لحم	٢٧	٤٧	٤٩٣٤	٤,٥	١,٧	٢,٠	٠,٠٩٤	١٢	٠,٩٧	٢٦	٢,٣	١	٠,٥٤	٨	٠,٧٧
الخليل	١٣٩	١٢٨	١٤٦٣٨	٥,٣	٢,٣	٢,١	٠,٠٨٤	٤٩	١,١	٤٦	٢,٥	٢	٠,١١	٣١	١,٦٣
لواء نابلس	٧٢	٤٥	٤٧٠٧	٩	٤,١	٣,٧	٠,٠١٩	١٥	٣,١	٢٤	٥,٨	١	٠,٠١٣	٥	٠,٢
لواء جنين	٥٦	٤٤	٤٢٥٤	٣,٥	١,٧	١,٤	٠,٠٨١	١٥	١,٢	٢١	١,٩	١	٠,٠٣	٧	٠,٢٦
لواء طولكرم وقلقيلية	٣٠	٤٢	٦٢٦٦	٣,٥	١	١,٤	٠,٥٤١	٢٢	٢,٣	١٢	٠,٧٨	١	٠,٠٢٢	٧	٠,٤٥
الإجمالي	٤٥٣	٤٠٢	٤٢٩٥٩	٤١,٤	١٧,٥	١٦	١,٧٩٠	١٤٣	١٥,١٧	١٨٢	٢١,٣٣	٨	١,٤٣٥	٦٩	٣,٦٤

المصدر: نشرة أعدها داود اسطنبولي وعدنان عبيدات بمناسبة اليوم التعاوني الدولي/ القدس (١٩٩٥).

٢ ـ بلغ إجمالي الأعضاء في هذه الجمعيات العاملة ٩٥,٩٤٢ عضواً من الذكور والإناث.

٣ ـ بلغ إجمالي الموجودات لدى الجمعيات كلها ٤,٤١ مليون دينار أردني (نحو ٨,٥٣ مليون دولار)، ويصل نصيب جمعيات الإسكان التعاونية منها إلى نحو مليون ٣,١ دينار (نحو ٧,٢٧ مليون دولار)، أي ما يعادل نصف الموجودات للجمعيات التعاونية من كل الأنواع.

٤ ـ تتكون موجودات الجمعيات التعاونية من معاصر زيتون ومصانع للأعلاف وآبار ماء وشبكات مياه ومساكن جاهزة ومعدات وآليات ثقيلة متعددة الأغراض ومولدات قوة كهربائية وشبكات كهرباء.

٥ ـ بلغ الرأسمال المدفوع ٥,١٧ مليون دينار (نحو ٢,٣٣ مليون دولار)، أي ما يعادل ٤٣ بالمئة من صافي الموجودات، وهذا يعني عملياً أن أعضاء التعاونيات يساهمون في دعم موجودت الحركة التعاونية دعماً مالياً.

٦ ـ تصل قيمة القروض والهبات التي تسلمتها الحركة التعاونية منذ عام ١٩٦٧ إلى ٢,١٦ مليون دينار (نحو ٢,٢٣ مليون دولار)، أي ما يعادل ٤٤ بالمئة من صافي موجودات الجمعيات التعاونية مجتمعة. وبعبارة أخرى، إن ما ساهمت فيه التعاونيات من مصادرها الذاتية يشكل أكثر من نصف الموجودات بقليل. وهذا يشير إلى أن ظروف الاحتلال قد زادت من الاعتماد على الهبات والقروض، فأضعفت تطوير الموارد الذاتية للتعاونيات وحركتها.

٧ ـ بلغت موجودات قطاع الإسكان التعاوني أكثر من ٥٠ بالمئة من إجمالي موجودات الحركة التعاونية مجتمعة.

٨ ـ تمثل الجمعيات التعاونية الزراعية (الإنتاجية والخدمية والتسويقية) أكثر من ٣٥ بالمئة من إجمالي عدد التعاونيات النشطة.

٩ ـ تشكل الجمعيات التعاونية للإسكان في الضفة الغربية وقطاع غزة نحو ٥,١٢ بالمئة من مجموع الجمعيات من هذا النوع في الوطن العربي، حيث بلغ مجموعها ١٤٥٩ جمعية يبلغ عدد أعضائها نحو ٥,١ مليون عضو. وقد أنشأت التعاونيات الإسكانية في الوطن العربي نحو مليون وحدة سكنية و٢٠٢٠ مشروعاً إسكانياً، بالإضافة إلى ثماني قرى سياحية[٢].

---

(٢) منظمة العمل العربية، «التعاونيات والتنمية،» في: منظمة العمل العربية، الكتاب السنوي، ١٩٩٥، ص ٣٣.

١٠ ـ تشكل جمعيات الإسكان التعاونية في البلدان العربية ٦,٥ بالمئة من إجمالي عدد الجمعيات التعاونية من مختلف الأنواع.

ثانياً: جمعيات الإسكان التعاونية في الضفة الغربية

تم تسجيل ١٢ جمعية إسكان تعاونية قبل عام ١٩٦٧، أي ما يعادل ٥ بالمئة من مجموع عدد التعاونيات المختلفة. وقد تمكنت جمعيتان فقط من شراء الأراضي لبناء وحدات سكنية: **الأولى** جمعية ضاحية موظفي البريد (١٩٥٩) التي تمكنت من بناء ٤٠ وحدة سكنية تقع على طريق القدس/رام الله، **والثانية** جمعية إسكان أريحا التي تمكنت من بناء ٧٢ وحدة سكنية في عام ١٩٦٠.

شهد قطاع الإسكان التعاوني فترة ركود بسبب الظروف السياسية، وذلك في الفترة بعد عام ١٩٦٧. وفي خلال الفترة ما بين عامي ١٩٦٧ و١٩٧٨ تضاءلت مصادر الدخل كثيراً بسبب ظروف الاحتلال الإسرائيلي. وقد تأثرت تعاونيات الإسكان بسياسة الاحتلال العسكري التي كانت تطبق القانون التعاوني الأردني وتقيد حرية الجمعيات في اختيار مواقع البناء وشراء الأراضي وبناء الوحدات السكنية ذات الطابق الواحد والطوابق المتعددة. وتتعلل سلطة الاحتلال بذرائع متعددة، منها ما يتعلق بمصادرة الأراضي، أو تخصيصها كمناطق عسكرية أو خضراء، أو لبناء مستوطنات إسرائيلية، أو لشق الطرق المؤدية إليها، أو لبناء مؤسسات مالية (وبخاصة في منطقة القدس)، ومنها ما يتعلق بحصر حركة العمران في حدود البلديات الحالية أو ضمن الحدود التي عدلت لتلبي حاجات التوسع الاستيطاني أكثر من تلبية احتياجات المواطنين الفلسطينيين. وحصل أن سمحت سلطات الاحتلال لجمعية معلمي القدس التعاونية من منطقة بير نبالا/القدس بترخيص مشروع إسكاني، وما إن باشرت الجمعية بالبناء حتى عادت تلك السلطات فألغت الترخيص في عام ١٩٧٩[٣].

١ ـ المنتفعون

من أهم الأحداث التي أثرت في تطور جمعيات الإسكان التعاونية في الضفة الغربية وقطاع غزة مؤتمر القمة العربية الذي عقد في بغداد في عام ١٩٧٨، والذي أقر مجموعة من برامج المساعدة المالية نال قطاع الإسكان منها ٧٠ مليون دولار لمشاريع الإسكان. وقد صرف منها ٧٠,٢٧ مليون دولار لجمعيات الإسكان التعاونية كانت حصة الجمعية الواحدة ما يقارب ٢٠,٠٠٠ دولار شريطة أن تخصص مبلغاً مماثلاً من مواردها لبناء وحدات سكنية متصلة أو منفصلة بحسب طبيعة المشروع. وقد نال سكان القدس ثلاثة آلاف

---

(٣) عبيدات، المصدر نفسه.

دولار إضافية لتغطية رسوم الرخص والبنية التحتية. ومن الشروط التي حددتها اللجنة الأردنية ـ الفلسطينية المشتركة توفر قطعة أرض مسجلة باسم متلقي القرض أو الجمعية، وتوفر رخصة بناء، وأن يكون المستفيد من القرض مقيماً في المناطق المحتلة بصورة دائمة ومعيلاً لأسرة، وإثبات القدرة على التسديد، على أن يتم دفع القروض على أقساط بحسب تقدم البناء. وقد استفاد كذلك من هذه القروض الإسكانية الأفراد الذين توفرت فيهم الشروط المبينة في الجدول رقم (٥ ـ ٤ ـ ٢).

الجدول رقم (٥ ـ ٤ ـ ٢)

توزيع المستفيدين من قروض الإسكان

بحسب المناطق والعضوية والتخصيصات

المنطقة	عدد المستفيدين		التخصيصات المالية (بالآلاف)	
	أعضاء تعاونيات	أفراد	أعضاء تعاونيات	أفراد
القدس	٢٩٩	١,٠١٢	١,٨٣٩	٥,٤٠٠
رام الله	٤٣٧	٣٦٦	٢,٥٧١	٢,٢٧٨
بيت لحم	٦٣	٢٤١	٧٥٣	١,٥٢٦
الخليل	١١٨	٤٣٥	٧٢٤	٢,٧٨٤
نابلس	٢٨٥	٢٠٦	١,٩٨٥	١,٣٥٨
طولكرم	٣٥	٧١	٢٤٥	٤٦٣
جنين	١٧٨	٥٦	١,٢٤٦	٣٦١
أريحا	ـ	١١٣	ـ	ـ
المجموع	١٤١٥	٢,٥٠٠	٩,٣٦٣	١٤,١٧٠

المصدر: فؤاد بسيسو، في إحصاءات، في: شؤون تنموية (١٩٩٢)، ص ٢٠.

يتضح من الجدول رقم (٥ ـ ٤ ـ ٢) أن نسبة ما دخل للأعضاء التعاونيين من المساعدة المالية بلغت نحو ٣٦ بالمئة منها، ونسبة المبالغ المخصصة للتعاونيات ذاتها بلغت ٣٩ بالمئة من إجمالي المبلغ (وقيمته نحو ٧٠ مليون دولار). ويبلغ متوسط القرض للعضو التعاوني نحو ٢٠,٠٠٠ دولار، وللأفراد غير التعاونيين نحو ٨١٧٠ دولار. وقد اتسع نطاق المستفيدين على امتداد شمال الضفة الغربية وجنوب منطقة الاغوار الأردنية.

وعلى الرغم من توفير القروض، إلا أن عملية تطوير الإسكان التعاوني كان ينقصها التنظيم الإداري والتدريب على إدارة العمل التعاوني والتنسيق والتكامل بين الجمعيات التعاونية المختلفة الأنواع والمؤسسات الاقتصادية والاجتماعية في المناطق الحضرية. ولذلك فقد واجهت تعاونيات الإسكان معوقات عديدة يتصل بعضها بالعضوية والإشراف والمتابعة لإجراءات احتلال عسكري إسرائيلي غير مكترث. وكانت العقبات الأخرى

مرتبطة مباشرة بضعف الإمكانيات المادية وارتفاع أسعار الأراضي وصعوبات الحصول على تراخيص من السلطات الإسرائيلية للبناء خارج حدود البلديات. هذا بالإضافة إلى عدم توفر الخبرات الفنية الكافية واللازمة للمشاريع التعاونية الجماعية، وعدم وجود المؤسسات العربية المحلية للإقراض (نسبة الفوائد التي تفرضها البنوك الإسرائيلية على القروض تصل إلى ٢٢ بالمئة)، وعدم قابلية المقترضين على تسديد القروض، مما حد من إمكانية ضخها من جديد في مشاريع جديدة لتوفير السكن لشرائح أخرى من المجتمع.

ونظراً إلى أن أغلبية القروض التي وزعتها اللجنة الأردنية ـ الفلسطينية المشتركة كانت فردية، فقد أدى ذلك إلى إضعاف العمل التعاوني والتنسيق الجماعي، كما أدى ذلك إلى الالتزام بتنفيذ قواعد البناء المناسبة[٤]. وقد بلغت نسبة إشغال الوحدات السكنية حتى عام ١٩٩١ نحو ٥٦ بالمئة من الوحدات ذات الهيكل الكامل. وفي نهاية عام ١٩٩٢ أعلنت دول المجموعة الأوروبية تخصيص مبلغ ٣٧ مليون دولار لإنشاء تعاونيات سكنية، مما أدى إلى تنشيط حركة تسجيل هذه الجمعيات.

٢ ـ البنية التنظيمية

كانت البنية التنظيمية لجمعيات الإسكان التعاونية في الضفة الغربية قبل عام ١٩٦٧ مرتبطة بنظيرتها في الأردن، إذ كانت التعاونيات في كل من فلسطين والأردن تقع ضمن اختصاص دائرة التعاون التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية والمنظمة التعاونية، وترتبط بالمعهد التعاوني ودائرة تدقيق الحسابات. أما بعد عام ١٩٦٧، فقد قامت سلطات الاحتلال بالإشراف على البنية التنظيمية للتعاونيات، لكنها سمحت لها بتنسيق أعمالها مع الأردن من حيث التمويل ودفع رواتب الموظفين. بيد أن التعاونيات خضعت بالتدريج لإشراف سلطات الاحتلال الإسرائيلي الذي تقوم به مكاتب جديدة افتتحت في نابلس ورام الله وبيت لحم والخليل وغزة. هذا ولم تسمح سلطات الاحتلال بتشكيل أي تنظيم تعاوني آخر مثل الاتحادات النوعية أو العامة، كما قامت بفصل الضفة الغربية وغزة إدارياً وجعلتهما تابعتين لإدارة مدنية منفصلة لكل منهما بإشراف الحاكم العسكري، إلا أنها سمحت في الوقت نفسه بأن تحافظ الجمعيات على تسجيلها لدى السلطات الأردنية.

كانت المنظمات التي ترتبط بالتعاونيات متعددة قبل الاحتلال، كما سبق ذكر ذلك. أما بعد الاحتلال، فقد اقتصرت العلاقات بين هذه المنظمات والتعاونيات على علاقات مباشرة أقامتها التعاونيات على انفراد مع المؤسسات المانحة الاقليمية أو الدولية، ومن ضمنها برامج المساعدات الأمريكية، في مجالات التمويل أو التدريب أو التسويق أو تبادل المعلومات.

(٤) المصدر نفسه، ص ٢٢.

ولم تتمكن التعاونيات على العموم من إيجاد علاقات عمل مع مؤسسات عربية أو غير عربية، باستثناء ما يوجه إليها من دعوات بين حين وآخر لحضور ندوات أو مؤتمرات عن العمل التعاوني. هذا وعقدت السلطات الإسرائيلية سلسلة من الدورات التدريبية للموظفين العاملين في المنظمات التعاونية بهدف توجيه النشاطات والتنظيمات الإدارية وفق ما يتمشى مع سياسة الاحتلال الإسرائيلي.

وقد فرغت السلطة الوطنية الفلسطينية من إعداد قانون عن العمل التعاوني يقوم على تشكيل اتحادات نوعية جديدة على المستوى الاقليمي والقومي، كأن تشكل، مثلاً، جمعيات الإسكان التعاونية في منطقة نابلس اتحاداً لها على مستوى المنطقة، وتشكل الاتحادات الاقليمية (المناطق) اتحاداً عاماً لجمعيات الإسكان على مستوى الضفة الغربية وقطاع غزة. وتنضم هذه الاتحادات بدورها إلى اتحاد عام للاتحادات النوعية كلها. إن هذا الترتيب يسهم في تعزيز البنية التنظيمية ويجعلها ترتبط بتمثيل شعبي من القاعدة إلى القمة، وهذا يساعد جمعيات الإسكان على تطوير نشاطها والتنسيق والتكامل مع الجمعيات التعاونية الأخرى.

ثالثاً: التشريع

يستمد التشريع الذي يوجه أعمال تعاونيات الإسكان في الضفة الغربية وغزة أحكامه من قانون جمعيات التعاون رقم (١٧) لسنة ١٩٥٦. أما قانون التعاون الفلسطيني الجديد، فيتميز من قانون التعاون الأردني في أنه يحدد الصلاحيات والالتزامات ضمن الإطار الأوسع للقانون عن التعاونيات عموماً. والقانون الجديد يعطي للتعاونيات عامة، وللإسكان خاصة، الشخصية الاعتبارية في المجتمع الفلسطيني ومجالاً أفضل للتنافس مع القطاع الخاص على أسس متساوية ويوفر لها الاستقلال التام.

ستظل جمعيات الإسكان التعاونية في الضفة الغربية وغزة تخضع لقانون تعاونيات الإسكان الأردني رقم (٤٢) لسنة ١٩٥٩ حتى صدور قانون التعاون الفلسطيني الجديد، وتتضمن مسودته أحكاماً لحماية تعاونيات الإسكان وأعضائها، وتشمل بنوداً عن المعاملات المالية والتزامات الأعضاء وشروط العضوية وقواعد تأجير أو بيع الوحدات السكنية وإرشادات لإدارة التعاونيات وتوسيعها وتصفيتها.

وفي ظل الاحتلال اعتمدت السلطة المدنية الإسرائيلية التشريع التعاوني الأردني في التعامل مع جمعيات الإسكان، وكذلك وافقت على استخدام النظام الداخلي لجمعيات الإسكان التعاونية المعمول به في الأردن وإن كانت طبيعة النظام تختلف عن التنظيم التعاوني المعمول به في إسرائيل. كما راعت سلطات الاحتلال أن يتم تسجيل الجمعيات التعاونية الفلسطينية كافة لدى المكاتب التعاونية والحصول على ترخيص منها، وفي الوقت نفسه تحدد نطاق عملها وتمويلها وإدارتها وفق أنظمة تعمل لمصلحة أمن إسرائيل.

وقد وفر النظام التعاوني لجمعيات الإسكان الفرصة لمعاملة الجمعيات كشخصيات اعتبارية لها امتيازات في مجالات عقد الاتفاقيات المالية والتجارية وتعزيز الروابط مع

المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية نيابة عن الأعضاء على النطاقين المحلي والعالمي. كما يضع التشريع قواعد تستطيع التعاونيات بموجبها الحصول على القروض من المصادر المختلفة مقابل رهن موجوداتها، وتستطيع كذلك توفير الحماية الاجتماعية والاقتصادية لأعضائها.

وعلى الصعيد العربي تتباين التشريعات التعاونية العربية، سواء في ما يتعلق بالمصطلحات المستخدمة، أو التبعية للجهة الإدارية التي تشرف عليها، أو من حيث أدوات ووسائل التطبيق، الأمر الذي يؤثر في نطاق تعاملها سواء مع المؤسسات الوطنية أو العربية أو الدولية.

يعتبر الإطار القانوني لتعاونيات الإسكان حيوياً لتفعيلها وضرورياً لتحديد الملكية الجماعية للأرض والحصول على تمويل للبناء وتحديد الحقوق والواجبات للأعضاء، وكذلك الجهات الممولة. وينبغي أن يتم الاعتراف بالتعاونية كهيئة مسجلة لكي تتمكن من الوفاء بالتزاماتها نحو الأعضاء، ولكي يلتزم الأعضاء قانونياً بقواعد جمعيتهم.

تتضمن التشريعات التعاونية بنوداً تشتمل على الأهداف والأغراض، وشروط العضوية، وحقوق وواجبات الأعضاء، والتمويل وأساليب عقد الصفقات المالية، ونظم المحاسبة، واللجان أو التنظيمات المشاركة. فمن حيث الأهداف، فإن تعاونيات الإسكان تسعى لمساعدة الأعضاء في الحصول على السكن أو تحسين المساكن عن طريق الحصول على القروض وتشجيع التوفير والسعي لتأمين المساعدات الفنية والبحث عن الأراضي الصالحة للبناء، بالإضافة إلى توفير الخدمات والمساعدات التعاونية. وتؤكد شروط العضوية على السن والمهنة والدخل والحاجة إلى السكن والإقامة في منطقة معينة. وعلى الأغلب، تضع الجمعية شروطاً خاصة لنقل ملكية السكن إلى أعضاء جدد بعد انتهاء البناء، ولتسوية الحقوق تمهيداً لنقلها إلى عضو جديد.

وفي ما يتعلق بالحقوق والواجبات، يتضمن التشريع جوانب الملكية ومبالغ الأقساط واسترداد القروض، ودفع الرسوم والدفعات، وصيانة المساكن، والمحافظة على البيئة، والمشاركة في تنظيم المرافق العامة الخاصة بالمساكن، ومشاركة الأعضاء في الانتخابات الداخلية، وموضوع المسؤولية في مجلس الإدارة أو اللجان المتفرعة عنه.

أما بالنسبة إلى التمويل، فيشمل التشريع جوانب تتناول الأسهم والرسوم، والوفورات الخاصة بالأعضاء، وتحديد رسوم الخدمات وأسعار الفوائد وأسلوب تسديد القروض، مع نصوص واضحة بالنسبة إلى العلاقة بين الجهة الممولة والمقترضة والجمعية بصفتها طرفاً مسؤولاً، وبينها وبين الأعضاء.

رابعاً: التمويل

إن الملكية والضوابط يتلازمان معاً، أي أن الأعضاء المستفيدين تقع عليهم المسؤولية الرئيسية في توفير التمويل اللازم للمشاريع التعاونية. وإذا توفرت مصادر أخرى، فإن

ذلك يعزز قدرة الجمعيات على التنظيم ومزاولة أعمالها. إن من مزايا التعاونيات تطبيق مفهوم التناسب بشأن أسهم رأس المال المملوكة من أعضائها.

والإسكان يوفر الخدمات للأعضاء بسعر التكلفة، والتعاونيات هي وسيلة لغاية، وليست غاية في حد ذاتها. إن للأعضاء الحق في قبول أعضاء جدد أو بيع أو تأجير مساكنهم. ومساهمات الأعضاء المالية موجهة إلى تعزيز الخدمات أكثر من تحقيق عوائد ربحية على استثماراتهم.

إن الجمعيات التعاونية تحتاج إلى رأس المال لتسيير الأعمال اليومية، مثل توفير المكاتب والمرافق الخدمية وشراء المعدات اللازمة للصيانة، وتسديد فواتير التشغيل وتغطية النفقات، كالرواتب والمواصلات والضرائب، وتوفير الاحتياطي اللازم لحالات الطوارئ[٥]. إن اهتمام الأعضاء بنجاح الإسكان التعاوني ينعكس على استثمار الأعضاء، بالإضافة إلى صندوق التوفير أو الطوارئ. وهناك نوعان من رأس المال: **الأول**، رأس المال الاستثماري في جمعية الإسكان المستمد من رسوم العضوية، **والثاني**، رأس المال المتراكم المحصل من خلال الأعمال التي تقوم بها الجمعية من خدمات للأعضاء بسعر السوق، أو من تأجير المرافق والمساحات في العمارات السكنية. ويمكن تحصيل رأس المال الاستثماري بواسطة مساهمة الأعضاء عن طريق حصص أو أسهم، بالإضافة إلى رسوم عضوية ورسوم خدمات من العمليات التي تقوم بها الجمعية، ومصادر أخرى مثل الاقتراض من بنوك الإسكان، أو من مؤسسات إقراض محلية أو دولية، وفق شروط معينة.

وهناك مؤسسات تسليف محلية أخرى يمكن للتعاونيات أن تقترض منها لقاء رهن، مثل المجلس الفلسطيني للإسكان والبنوك التجارية التي تقدم الخدمات المصرفية والتسليف للأفراد.

مصادر التمويل

تتعدد مصادر التمويل لجمعيات الإسكان التعاونية في الضفة الغربية وقطاع غزة، إلا أنها تفتقر إلى التكامل والتنسيق والسياسة الواضحة الضرورية لنمو التعاونيات.

ومن المصادر الرئيسية التي ورد ذكرها اللجنة الأردنية ـ الفلسطينية المشتركة والمنظمة التعاونية. وقد واصلت الأولى تقديم القروض الفردية، وقامت الثانية بتمويل رواتب معظم العاملين في الميدان التعاوني طوال فترة الاحتلال حتى عام ١٩٨٨ عندما أعلن الأردن فك الارتباط بالضفة الغربية. أما بالنسبة إلى البنوك التجارية وشركات التأمين،

(٥) Martin Abraham Abrahamsen, *Cooperative Business Enterprise* (New York: McGraw-Hill, ©1976), pp. 285-291.

فكان دورها محدوداً حتى بداية السبعينيات حين افتتحت بعض البنوك فروعاً لها في الضفة الغربية، وكانت تسهم في توفير القروض الفردية ضمن حدود ضيقة نظراً إلى صعوبة تطبيق قواعد التسديد والحصول على الضمانات من المقترضين.

تأسس المجلس الفلسطيني للإسكان في عام ١٩٩١ كمنظمة غير ربحية سجلت في القدس بهدف بناء مشاريع سكنية في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد تسلم المجلس ٥٦٠٠ طلب للتنافس على ١٤٠٠ وحدة سكنية خطط لها على أثر حصوله على منحة من المجموعة الأوروبية وبرنامج المساعدات الأمريكية بقيمة ٨٠ مليون دولار. ويتراوح حجم المشاريع السكنية ما بين ٣٠ وحدة و٤٦٠ وحدة سكنية.

ويحبذ المجلس أن يتم تشكيل جمعيات إسكان تعاونية لكل مشروع سكني تضم في عضويتها جميع المستفيدين، ويتولى مجلس الإدارة المنتخب تسيير شؤون المجمع السكني الجديد بموجب اتفاقية مع المجلس الفلسطيني للإسكان لتسديد الدفعات الشهرية وإجراء عملية بيع أو تأجير الوحدات السكنية. وتشترط الجمعية التزام الأعضاء وتعاونهم في المحافظة على البيئة والصيانة وتوفير الخدمات اللازمة للكبار والصغار من الجنسين.

ومن مصادر التمويل الأخرى بعض المنظمات الدولية، مثل وكالة مساعدة لاجئي الشرق الأدنى (ANERA) وبعض المنظمات غير الحكومية التي تقدم المساعدات بشكل غير منظم ومتقطع ولا يتفق مع سياسة متكاملة شاملة أو برنامج محدد.

وتجري المساعي حالياً لدى السلطة الفلسطينية لتأسيس بنك للإسكان في الضفة الغربية وغزة على غرار بنك الإسكان الأردني.

وقد تبين من الدراسة التي أعدها المجلس الفلسطيني للإسكان عام ١٩٩٥ أن ٣٣ جمعية إسكان تعاونية حصلت على قروض من اللجنة الأردنية ـ الفلسطينية المشتركة. ونصف هذه التعاونيات مسجلة في منطقة رام الله. وقد حصلت خمس جمعيات على قروض من مصادر أخرى، منها أوروبية وعربية وفلسطينية أو مختلطة.

ويتضح من ذلك أن مصادر التمويل لم تكن منظمة قط من أية جهة، ولم يكن هناك منظمة فلسطينية تتابع عمل الإسكان التعاوني وتراقبه. هذا وقد جاءت هذه المساعدات في معظمها كردود فعل للأوضاع السياسية المتدهورة في الضفة والقطاع، وللتصدي لممارسات الحكم العسكري الإسرائيلي، ولتعزيز صمود الفلسطينيين بأية وسيلة، ومهما كان الثمن[٦].

---

(٦) مجلس الإسكان الفلسطيني، دائرة التخطيط والبحوث، **الأوضاع الراهنة لجمعيات الإسكان التعاونية في الضفة الغربية** (القدس: المجلس، ١٩٩٥).

خامساً: خصائص الإسكان التعاوني

يمكن للجمعيات أن تمارس الضوابط الداخلية لمنع المخالفات التي تحصل بخصوص بيع الوحدات السكنية بصورة غير قانونية، أو نقل الملكية أو التأجير من دون موافقة مجلس إدارة جمعية الإسكان التعاونية.

وتقل احتمالات انسحاب العضو أو حدوث المخالفات كلما نشط مجلس الإدارة في توفير الانسجام والاستقرار والخدمات للأعضاء. وتسهم الجمعية كذلك في إتاحة الفرصة لتوفير المال من قبل الأعضاء، وتسديد القروض والوحدات السكنية وصيانتها، وتقليل نفقات التشغيل والخدمات الوقائية.

وتقوم الجمعية بمهام الإدارة، ورسم سياسة النمو والتطوير للمشاريع، ومتابعة الأعمال اليومية، وذلك ضمن إطار تدريب الأعضاء ومجلس الإدارة، وتزويدهم بالخبرات والمهارات والمعلومات اللازمة لتسيير شؤونهم وفق النظام التعاوني.

إن أهم ما تمتاز به جمعيات الإسكان التعاونية هو قدرتها على تشكيل مجتمعات حضرية محلية، وتطوير آلية الخدمة الذاتية وديناميكية العمل الجماعي. والجمعية في حد ذاتها ليست بحاجة إلى تغيير المؤسسات التقليدية أو أن تحل محلها، ولكنها تستطيع أن تقدم نوعاً من الطمأنينة والاستقرار والخدمات الاجتماعية من خلال التعاون المشترك في الشدائد والملمات والأفراح وغيرها من المناسبات، وأن تسهم في مجالات النمو الاقتصادي والاجتماعي، وتطوير الأحوال الاجتماعية والاقتصادية لأعضائها في مجالات الصحة والتعليم، وإيجاد فرص العمل، وتقديم خدمات أفضل للأعضاء وعائلاتهم من جميع الأعمار ولذوي الحالات الخاصة.

١ ـ أنواع التعاونيات الإسكانية

هناك ثلاثة أنواع من الجمعيات التعاونية للإسكان: **الأول**، جمعيات تساعد الأعضاء على شراء أو استئجار بيت خاص لكل منهم عن طريق استخدام وفورات الأعضاء أو القروض التي يحصلون عليها، وتنتهي مسؤوليتها عند تسديد الأعضاء التزاماتهم المالية. **والثاني**، جمعيات إسكان للبناء، حيث توفر هذه الجمعيات الأرض لأعضائها، وتسهم في بناء الوحدات السكنية، وتشارك في التصميم والإدارة والصيانة لهذه الوحدات. أما النوع **الثالث**، فيقتصر نشاطه على بناء المساكن الجماعية وإتاحتها للأعضاء ضمن إطار الإسكان الجماعي.

٢ ـ التعاونيات كمؤسسات اجتماعية اقتصادية

يمكن اعتبار تعاونيات الإسكان كمؤسسات اجتماعية اقتصادية مميزة في حد ذاتها وتتوفر فيها المتطلبات اللازمة لنظام ما، إلا أنها في الوقت نفسه ترتبط مباشرة أو بطريقة

غير مباشرة بالمجتمع والنظام الاقتصادي المحلي والقومي.

ازدادت أهمية الجمعيات التعاونية عامة، وتعاونيات الإسكان بصورة خاصة، في الضفة الغربية وغزة بعد الاحتلال الإسرائيلي، إذ أدى ارتفاع أسعار الأراضي والبناء، وتقييد حركة التنقل والسفر بين المناطق، والتفاوت الواسع بين مستويات الدخل للطبقات المختلفة، والتشدد في منح تصاريح الإسكان، وخلق مشاريع البناء الفردية أو الجماعية، أدى كل ذلك إلى الاعتماد القوي على مشاريع الإسكان التعاوني كوسيلة لتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية.

فمن الناحية الاجتماعية، عمدت مجموعات سكانية تنتمي إلى مهنة واحدة أو مهن متشابهة في المدن الرئيسية إلى تأسيس جمعيات إسكان توفر درجة عالية من التجانس والاستعداد للتعايش معاً، والعمل معاً في بناء المساكن المناسبة، من حيث الحجم والموقع وطراز البناء والمرافق والبنية التحتية، التي تحقق البيئة الصحية مع درجة مقبولة من التماسك الاجتماعي والتفاعل وبناء العلاقات، في ضوء القيم الاجتماعية المتفق عليها، والتوصل إلى مجموعة من الضوابط التي توفر الأمن والطمأنينة لتنظيم أسس التعامل والمعايير للسلوك السوي. وضمن هذا الإطار المجتمعي تتحدد الأدوار والواجبات والمراكز لإدارة المشروع السكني التعاوني ونظام اتخاذ القرارات وتوزيع المسؤوليات والواجبات، وتتحدد الحوافز والعقوبات بهدف المحافظة على حرية المجتمع المحلي وديناميته وترابطه.

إن مبدأ الحياد الديني والسياسي والعنصري في شروط العضوية، وفي تنظيم الأنشطة وممارسة الأعمال، يحمي الأعضاء والبيئة الاجتماعية من الصراعات الايديولوجية والروحية والعنصرية التي قد تحطم النسيج الاجتماعي وتهدد علاقات الجوار والتعاون. هذا بالإضافة إلى أن طبيعة العضوية المفتوحة للجميع ممن تتوفر فيهم شروط العضوية هي بذاتها ضمان للممارسات الديمقراطية والتوسع التعاوني المستمر.

أما من النواحي المالية، فإن جمعيات الإسكان التعاونية تتميز في أنها توفر لأعضائها المشاركة في المشروع السكني، كمالكين وممولين ومشرفين، وتسيير عمليات الشراء والاستثمار والتوفير والاستقراض، وتسهيل العمليات المالية كافة ضمن إطار المصلحة الجماعية، الآنية منها وبعيدة المدى.

إن الوظيفة الرئيسية لتعاونيات الإسكان هي بناء أو تأمين السكن للأعضاء. وبعد أن يتم ذلك تعنى الجمعيات بمسألة القروض وإجراء التعديلات والإضافات في البناء وتطوير المرافق والخدمات للأعضاء.

ويتم تسجيل جمعيات الإسكان التعاونية وفق قوانين وأنظمة خاصة تستند إلى المبادئ التعاونية. وتقوم بإدارة تعاونيات الإسكان مجالس إدارة يتم انتخابها من قبل الأعضاء أصحاب المصلحة المشتركة على أساس أن لكل عضو صوتاً واحداً مهما بلغ عدد الأسهم التي لها سقف تحدده الأمانة العامة. ويشرف المجلس على الشؤون المالية للجمعية، وتجمع

الأموال من رسوم العضوية والأقساط والإيداعات والاستثمار والتوفير وتوزيع العوائد بناءً على الأولوية للأعضاء وتحديد السقف الأعلى لامتلاك الأسهم.

وتلعب جمعيات الإسكان التعاونية، بصفتها مؤسسات اقتصادية اجتماعية، دوراً مهماً في تحقيق التوازن بين الطبقات الغنية والفقيرة، وفي حماية الأعضاء من الاستغلال الذي يمارسه التجار أو المؤسسات الكبيرة، وتوفير الأدوات والمعدات اللازمة للبناء بالسعر المقبول والجودة المناسبة، وفق شروط تتمشى مع أهداف المجموعة التعاونية وتطلعاتها وإمكانياتها. وتشكل تعاونيات الإسكان قوة شرائية وإنتاجية في الوقت نفسه، إذ يمكن أن توفر لأعضائها خدمات التسويق والشراء والإنتاج في إطار المجتمع السكني أو المؤسسات ذات الصلة به وفق شروط مناسبة.

تعتبر الجمعيات التعاونية للإسكان أداة فعالة لتكوين مجتمعات محلية صغيرة تسهم في توفير السكن والخدمات للأعضاء، ولها دور مهم في تطوير العلاقات الاجتماعية والنشاطات الاقتصادية والترويحية والاستهلاكية، وبناء نظام اجتماعي واقتصادي فعال.

وجمعيات الإسكان التعاونية هي بمثابة بناء اجتماعي يضم مجموعة من الأسر التي تتفق في ما بينها على تكوين مجتمع محلي ضمن إطار مشروع سكني لتلبية الحاجات الاجتماعية والاقتصادية والخدمات التي لا يتمكن الشخص بمفرده من القيام بها. إن القيمة الحقيقية للجمعيات تكمن في قدرتها على تحقيق واستيعاب الفكرة والايديولوجيا التعاونية التي تحمل في طياتها أبعاداً اجتماعية واقتصادية.

كما تسهم جمعيات الإسكان التعاونية في التخفيف من المشكلات السكنية، إذ إنها تشكل وحدات اجتماعية ديناميكية، تدار ذاتياً ولديها القدرة على إيجاد الوسائل لتنظيم الأنشطة المختلفة، وإدارة الشؤون اليومية للأعضاء، والتأثير في محيطهم الاجتماعي والاقتصادي والثقافي.

وتقوم الجمعيات بحماية المجتمع الحضري والريفي من التفكك الاجتماعي وانهيار النظام الاجتماعي والعلاقات الاجتماعية، لأنها تتأسس ضمن إطار مجموعة من القوانين والأنظمة المعترف بها من قبل الدولة كجزء لا يتجزأ من المجتمع الذي له نظامه المتميز. وهذا النظام يرتبط بالنظم الأخرى الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والروحية والتربوية والبيئية. إن القانون ينظم علاقة العضو بالجمعية وعلاقة الجمعية بالمؤسسات الممولة والهيئات الاجتماعية الأخرى. وإذا افتقرت الجماعة التعاونية إلى حس إدراك المبادئ والمفاهيم والقيم التعاونية التي تربط الأعضاء بالجمعية، فإن الجمعية تكون عرضة للنزاعات الداخلية وسوء استخدام السلطة والمركز.

سادساً: الإسكان التعاوني في التسعينيات

زاد الإقبال على تأسيس الجمعيات التعاونية للإسكان من قبل العديد من الشرائح الاجتماعية في الضفة الغربية وغزة، مثل المهندسين والمعلمين وموظفي الصحة والبنوك

والعاملين لدى وكالة الغوث الدولية (الأونروا) وغيرها من فئات الدخل المتوسط والمحدود، وبخاصة في الوقت الذي أخذت فيه أسعار الأراضي والإيجارات بالارتفاع كذلك.

ويوضح الجدول رقم (٥ ـ ٤ ـ ٣) توزيع الجمعيات التعاونية للإسكان في الضفة الغربية وقطاع غزة بحسب عدد الأعضاء.

الجدول رقم (٥ ـ ٤ ـ ٣)

توزيع الجمعيات التعاونية بحسب عدد الأعضاء والمناطق

العدد	القدس	رام الله	نابلس	جنين	طولكرم	الخليل	بيت لحم	المجموع
١٠ ـ ٢٠	١٠	٢٦	٥	٢	٥	٨	٦	٦٢
٢٠ ـ ٣٠	٩	٢٤	٧	٤	٣	٦	٢	٥٥
٣٠ ـ ٤٠	ـ	٨	٢	٨	٥	ـ	٥	٢٨
٥٠ ـ ٦٠	٢	٣	٣	٢	١	٢	٢	١٥
٦٠ ـ ٨٠	ـ	ـ	١	ـ	ـ	٣	١	٥
٨٠ ـ ١٠٠	ـ	١	ـ	ـ	ـ	ـ	١	٢
١٠٠ ـ ٢٠٠	ـ	٢	١	٢	ـ	٢	١	٨
٢٠٠ فأكثر	ـ	ـ	١	١	ـ	ـ	ـ	٢

يتضح من الجدول رقم (٥ ـ ٤ ـ ٣) أن ١٦٠ جمعية موجودة في الضفة الغربية وغزة يتراوح عدد أعضائها بين ٥١ و٩٩ عضواً، بينما يوجد ١٠ جمعيات ذات عضوية تزيد على ١٠٠ عضو. وإذا افترضنا أن العضو هو رب لأسرة يصل متوسط عدد أفرادها إلى ٢ و٦ أشخاص، فإن العدد الإجمالي يصل إلى ٦,٠٠٠ شخص تقريباً.

وقد أشارت دراسة المجلس الفلسطيني للإسكان إلى أن هناك ٥٤ جمعية تعاونية يتراوح عدد أعضائها ما بين ١٠٠ ـ ٢٠٠ فرد، و١٢ جمعية ما بين ٢٠١ ـ ٤٠٠ فرد، و١٦ جمعية ما بين ٤٠٠ ـ ١٠٠٠ فرد، فأكثر.

١ ـ الجنس

أما بالنسبة إلى توزيع الأعضاء بحسب الجنس، فقد أشارت الدراسة التي أجرتها دائرة التخطيط والبحوث في المجلس الفلسطيني للإسكان إلى أن هناك ٨٥ جمعية للإسكان تراوح عدد الأعضاء الإناث فيها ما بين ٥ إلى ٣٠ عضواً، بينما بلغ عدد الجمعيات التي تراوح عدد الأعضاء الإناث فيها بين ٣١ إلى ١٠٠ عضو ١٤ جمعية فقط. وتشترك الإناث في جمعيات الإسكان التعاونية بصفتهن ربات بيوت للأسرة المنفردة أو من غير المتزوجات أو الأرامل.

٢ ـ المهنة

أما بالنسبة إلى توزيع الأعضاء بحسب المهن، فقد تبين من الدراسة المشار إليها أن هناك ٤٨ جمعية تعاونية تراوح عدد العمال الأعضاء فيها ما بين ٥ إلى ٢٠ عضواً، وأن ١٠٢ جمعية تعاونية تراوح عدد الموظفين الأعضاء فيها ما بين ٥ إلى ٣٠ عضواً، في حين أن ٣٩ جمعية تراوح عدد الموظفين الأعضاء فيها ما بين ٣٠ إلى ١٠٠ عضو فأكثر.

وإذا نظرنا إلى الشرائح المهنية المتخصصة، يتضح أن هناك ٣١ جمعية إسكان تعاونية تضم في عضويتها من الأطباء والمهندسين والمحامين عدداً من الأعضاء، تراوح بين ٥ إلى ٣٠ عضواً، بينما هناك ٣ جمعيات تراوح عدد الأعضاء المنتسبين إلى هذه المهن فيها ما بين ٥١ إلى ١٠٠ عضو فأكثر.

وبالنسبة إلى المهن الحرفية، فقد اتضح أن هناك ٣٧ جمعية إسكان تعاونية تراوح عدد الأعضاء المنتسبين إلى هذه المهن فيها ما بين ٥ إلى ٣٠ عضواً، وأن هناك ١٣ جمعية إسكان تعاونية تراوح عدد الأعضاء فيها ما بين ٥ إلى ٣٠ عضواً من أصحاب المهن الزراعية.

٣ ـ الحالة الاجتماعية

إن الغالبية العظمى من الأعضاء في جمعيات الإسكان التعاونية من المتزوجين، إذ تبين أن هناك ١٤٧ جمعية تراوح عدد الأعضاء المتزوجين فيها ما بين ١٠ إلى ٥٠ عضواً، في حين تبين أن هناك ٣٦ جمعية تراوح عدد الأرامل (من الذكور والاناث) فيها ما بين ١ إلى ٢٠ عضواً. أما عدد الأعضاء غير المتزوجين، فقد تراوح بين ١ إلى ٢٠ عضواً في ٥٠ جمعية إسكان تعاونية.

وبعبارة أخرى، فإن الغالبية العظمى من الأعضاء هم من المتزوجين، ويضم نحو ٢٠ بالمئة من الجمعيات أعضاء أرامل، كما يضم نحو ٢٦ بالمئة من الجمعيات أعضاء غير متزوجين، أي أن الحالة الاجتماعية في جمعيات الإسكان التعاونية هي مزيج متنوع من المتزوجين والعزاب والأرامل، مما يضفي على هذه المجمعات السكنية شريحة ممثلة من المجتمع الفلسطيني[٧].

٤ ـ متوسط الأعمار

تعتبر العضوية في أكثر من نصف جمعيات الإسكان التعاونية في الضفة الغربية من الفئات الشابة، حيث يتراوح متوسط الأعمار في ٩٨ جمعية ما بين ٢٠ ـ ٤٠ سنة، في حين تراوح متوسط العمر ما بين ٤٠ ـ ٥٠ سنة في ٤١ جمعية، وهناك ٩ جمعيات فقط

(٧) المصدر نفسه.

تراوح متوسط العمر لأعضائها ٥٠ سنة، ومعظم هذه الجمعيات موجودة في مناطق القدس ورام الله.

٥ ـ متوسط الدخل الشهري

هناك صعوبات تكتنف عملية الحصول على معلومات دقيقة حول متوسط دخل الفرد أو الأسرة، سواء من الموظفين أو المتخصصين، نظراً إلى أن مصادر الدخل تتعدد، بالإضافة إلى تردد الأعضاء في الإفصاح عن الدخل الفعلي لأغراض متعددة. وقد أشارت الدراسة المذكورة سابقاً بأن ٥٣ جمعية تعاونية قد تراوح متوسط الدخل الشهري للأعضاء فيها ما بين ١٥٠ ـ ٢٥٠ ديناراً أردنياً، وأن ٧٨ جمعية (نحو ٥٥ بالمئة) تراوح متوسط الدخل الشهري للأعضاء فيها بين ٢٥١ ـ ٣٥٠ ديناراً شهرياً، وأن ٣٩ جمعية تعاونية فقط تراوح المتوسط فيها ما بين ٣٥١ ـ ٥٠٠ دينار فأكثر، أو ما يعادل ١٧ بالمئة من الجمعيات، أي أن متوسط الدخل الشهري للغالبية العظمى من الأعضاء قد تراوح ما بين ٢٥٠ ـ ٣٥٠ ديناراً أردنياً، وربما كان بإمكانهم توفير القسط الشهري بمعدل ٧٠ ـ ٩٠ ديناراً للمساهمة في رأس مال الجمعية.

٦ ـ المستوى التعليمي

تبين من الدراسة أن عدد الأعضاء الذين حصلوا على تعليم بمستوى دون الابتدائية في ٣٥ جمعية إسكان تعاونية قد تراوح ما بين ١ ـ ١٠ أعضاء، وأن جمعية واحدة فيها ٤٠ عضواً في التحصيل العلمي نفسه، وأن عدد الأعضاء الذين حصلوا على تعليم دون الثانوية في ٦٨ جمعية قد تراوح ما بين ١ ـ ١٠ أعضاء، وأن عدد الأعضاء الحاصلين على الثانوية العامة في ٨٠ جمعية قد تراوح ما بين ١ ـ ٢٠ عضواً، وأن عدد الأعضاء الحاصلين على مستوى تعليمي دون الجامعة في ٧٦ جمعية قد تراوح ما بين ١ ـ ٢٠ عضواً، ويرتفع عدد الجمعيات التي حصل الأعضاء فيها على مستوى البكالوريوس إلى ١٠٣ جمعيات، حيث تراوح عدد الأعضاء ما بين ١ ـ ٢٠ عضواً. أما الحاصلون على شهادة الماجستير، فقد تراوح العدد ما بين ١ ـ ٥ أعضاء في ٢٧ جمعية، والحاصلون على الدكتوراه ما بين ١ ـ ٥ أعضاء في ١٥ جمعية، في حين سجلت جمعية إسكان تعاونية واحدة في منطقة رام الله عدداً يتراوح ما بين ٣٠ ـ ٤٠ عضواً من حملة الدكتوراه، وربما كانوا من أساتذة جامعة بيرزيت.

سابعاً: البنية التحتية للإسكان التعاوني

تفتقر جمعيات الإسكان التعاونية في الضفة الغربية وغزة إلى مؤسسات البنية التحتية الأولية التي تدخل عادة ضمن إطار التنمية الأشمل. وهذه الجمعيات تنشأ استجابة لظروف غير مستقرة، أو لوجود حدث يستدعي تشكيل الجمعيات الإسكانية، أو انعكاساً

للسياسة التي تفرضها سلطات الاحتلال تجاه الأراضي والإسكان. إنها كذلك تعتمد كثيراً على تدفق المساعدات الخارجية إلى الأراضي المحتلة.

وقد اتضح من دراسة المجلس الفلسطيني للإسكان عن الإسكان في الأراضي المحتلة أن ٥٦ جمعية قد اشترت أرضاً وبنت عليها مساكن، وأن ٣٦ جمعية حصلت على أراضيها عن طريق التوكيل. كما حصلت تسع جمعيات على أراضيها بقرار محكمة ضد إجراء الحكم العسكري الذي اغتصب الأراضي المملوكة لها، وحصلت أربع جمعيات على أراضيها عن طريق الاستئجار.

أما بالنسبة إلى مساحة الأرض التي تملكها الجمعيات، فقد أشارت الدراسة إلى أن ٣٨ جمعية تمتلك أرضاً تتراوح مساحتها من ١ إلى ١٠ دونمات، و٢٩ جمعية تمتلك من ١٠ إلى ٢٠ دونماً، و١٦ جمعية تمتلك من ٢٠ إلى ٤٠ دونماً، وأربع جمعيات من ٦ إلى ١٠ دونمات. وتقع هذه الأراضي، إما داخل المدن والبلديات (٥٣ جمعية)، أو خارج المدن (٢٩ جمعية)، أو في القرى (٩ جمعيات). وقد تمكنت ٧٩ جمعية إسكان تعاونية من الحصول على خرائط للأرض، وسبع جمعيات لم تتمكن من ذلك. وحصلت ٦٧ جمعية على تصاميم بناء، و١٩ جمعية لم تحصل لا على التصاميم ولا على خرائط الأرض حتى الآن. أما بالنسبة إلى رخص البناء، فقد تمكنت ٣٥ جمعية من الحصول عليها من الإدارة العسكرية الإسرائيلية، و٤٦ جمعية أخرى حصلت عليها من البلديات التي يرأسها ممثلون مدنيون عن السلطات العسكرية.

أما بالنسبة إلى طبيعة المشروع السكني لجمعيات الإسكان، فقد دلت الدراسة المذكورة آنفاً أن ٤٥ جمعية قد اختار أعضاؤها وحدات سكن منفردة، و٢٢ جمعية اختار أعضاؤها وحدات سكن متصل، و١٦ جمعية اختار أعضاؤها الوحدات السكنية في عمارة مؤلفة من أربعة أدوار. كما اختار أعضاء ١٢ جمعية الوحدات السكنية في عمارات مؤلفة من ٥ إلى ٦ أدوار، واختار أعضاء ثلاث جمعيات فقط العمارات التي تشتمل على ٧ إلى ١٠ أدوار.

أما بالنسبة إلى الإنجازات التي حققتها الجمعيات في نطاق بناء الوحدات السكنية المنفذة، فقد جاء أن ٢٨ جمعية نفذت مشاريع ذات ١٠ إلى ٤٠ وحدة سكنية، وأن ست جمعيات أخرى تمكنت من تنفيذ ما بين ٤١ إلى ٨٠ وحدة سكنية فأكثر. أما عن مراحل التنفيذ، فقد اتضح أن ١٤ جمعية قامت بوضع حجر الأساس، و١٥ جمعية أنجزت الهيكل، وتسع جمعيات أنجزت البناء بكامله. وتبين أن ٢٢ جمعية ذكرت أن الوحدات المسكونة من قبل الأعضاء قد تراوح عددها من وحدة واحدة إلى ٤٠ وحدة سكنية.

ثامناً: تكاليف البناء

ترتبط تكاليف بناء الوحدات السكنية بمجموعة من العوامل، منها مساحة الوحدة السكنية وقيمتها في السوق، وتكلفة البنية التحتية، وتقانة البناء، ومستوى التشطيب،

وأجور المتعهد، وأسعار مواد البناء. وقد أشارت الدراسة آنفة الذكر إلى أن تكلفة الوحدة السكنية الواحدة في الضفة الغربية متفاوتة، وقد أوردت ١٣ جمعية أن التكلفة الإجمالية للوحدة السكنية (ذات المساحة ١٢٠ م^{٢} في المتوسط) قد تراوحت بين ١٠ إلى ٢٠ ألف دينار أردني، و٢٨ جمعية أن تكلفة الوحدة السكنية تراوحت بين ٢٠ إلى ٣٠ ألف دينار أردني، و٣٤ جمعية أن تكلفة بناء المنزل المستقل تراوحت ما بين ٣١ إلى ٤٠ ألف دينار أردني فأكثر.

إن جمعيات الإسكان التعاونية في الضفة الغربية تقوم بدور مهم في تشكيل مجتمعات محلية تتميز بمقومات اقتصادية واجتماعية، وفي المساهمة في التطوير الحضري، على الرغم من العقبات التي تواجهها بسبب ظروف الاحتلال. ومن غير المتوقع أن يطرأ تغيير جذري على تقدم التعاونيات إلا بعد أن تنتقل الصلاحيات كاملة إلى السلطة الفلسطينية وتتم ممارستها.

تاسعاً: خاتمة وتوصيات

يرتبط مستقبل تطور جمعيات الإسكان التعاونية في الضفة الغربية وقطاع غزة، سواء في المدن والبلديات أو في القرى، بالعديد من العوامل والمؤشرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بالمستفيدين من المشاريع التعاونية الإسكانية، وبالعوامل المتعلقة بالقانون التعاوني الجديد وتطبيقاته.

إن تحليل الاحتياجات الحالية والمستقبلية للإسكان يتطلب إعداد المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن من خلالها قياس أرقام المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن من خلالها قياس التقدم الذي تحرزه الجمعيات في هذه المجالات. والجمعيات التعاونية للإسكان هي وحدات اقتصادية تقوم وتنمو وتتسع وفق قواعد اقتصادية عامة، وكذلك وفق تنظيمات اجتماعية وإدارة ديمقراطية سليمة حتى يكتب لها التقدم والنجاح.

ويجب أن تستجيب التشريعات التعاونية للمبادئ التعاونية، وأن تحدّد الحقوق والواجبات والالتزامات لأعضاء مجلس الإدارة والأمانة العامة، وأن تضع القواعد المالية والاجتماعية التي تنظم العلاقة بين الجمعيات والمؤسسات المحلية والاقليمية، وكذلك الخدمات التي تقدمها للأعضاء.

إن الدور الذي تلعبه تعاونيات الإسكان في التطوير الحضري ما زال هامشياً، ويمكن أن يتعزز هذا الدور إذا ما توفرت الظروف والوسائل لذلك، ومنها أن تشجع السلطة الوطنية الفلسطينية هذا النمط من الإسكان، وتوفر الأراضي بأسعار معقولة، وتوفر مؤسسات التسليف والبنية التحتية التقانية حتى تمكن التعاونيات من مواجهة التحديات المستقبلية التي تطرحها عملية السلام.

أخذت أهمية تعاونيات الإسكان تتزايد كثيراً نظراً إلى الحاجة المتزايدة إلى توفير السكن بالتكلفة المناسبة، وذلك في أعقاب المحاولات الجارية لمواجهة التحديات الناجمة من الزيادة الطبيعية للسكان، وارتفاع معدلات الهجرة من الريف إلى المدن، بالإضافة إلى آلاف العائدين من الخارج ضمن إطار عملية السلام.

وهناك طلب واضح على إجراء الدراسة والبحث العلمي لإرساء أسس تعاونيات الإسكان، ومساعدتها على تطوير إمكانياتها، وعطائها، وبخاصة في مجالات الإسكان المناسب لذوي الدخل المحدود، ولتطوير البيئة الصحية. وكذلك هناك حاجة إلى دراسات لإنشاء مجتمعات الإسكان التعاوني المحلية المتماسكة وتطوير آلية الإدارة الذاتية، والقيام بالمشاريع التي يمكن أن يشارك فيها الأعضاء من مواردهم المالية، ولزيادة الوعي التعاوني ومتطلبات نجاحه.

هناك أيضاً حاجة إلى التنسيق بين الجمعيات التعاونية وبين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية، المحلية منها والاقليمية والدولية، في ميادين رسم سياسة للإسكان وللسكان تسهم في تنظيم التطوير الحضري والريفي ضمن إطار مخطط، بحيث يجد الإسكان التعاوني مركزه اللائق في عملية التطوير الحضري. وينبغي أن يكون التنسيق في ميادين التمويل والتسليف والتشريع واقتصادات البناء وتطوير الجمعيات التعاونية، الإنتاجية والخدماتية والاستهلاكية، التي تكمل دور جمعيات الإسكان التعاونية بوجه عام.

٥ ــ تمويل الإسكان الخاص

نضال رشيد صبري(*)

خلاصة

تهدف هذه الدراسة إلى زيادة معدل الاستثمار الخاص في الإسكان في الأراضي الفلسطينية. وعلى الرغم من أن الاستثمار في قطاع الإسكان الخاص قد شهد ارتفاعاً ملحوظاً في السنوات الثلاث الماضية، إلا أن نسبة الاستثمار هذه لا تزال عاجزة عن تلبية الطلب المتزايد على الإسكان.

تهدف هذه الدراسة إلى:

١ ـ الكشف عن جميع العوائق الاقتصادية والمالية والقانونية التي تؤثر في قطاع الإسكان الخاص.

٢ ـ توضيح حجم الاستثمار ودور الأعمال الخاصة في تطوير قطاع الإسكان.

٣ ـ استكشاف مصادر التمويل الخاص للإسكان والتوجهات في الاستثمار في ما يتعلق بتقديم القروض للإسكان.

٤ ـ تحليل معدل العائدات على الاستثمار من أنواع متعددة من التمويل الخاص للإسكان.

وتقدم الدراسة توصيتين رئيسيتين لتسهيل الاستثمار وتوسيع قطاع الإسكان الخاص:

أولاً: ضرورة تلبية الحاجة إلى مخطط لتقديم القروض للقطاع الخاص ليساعد على زيادة العرض من الإسكان بسعر مقبول وبوضع جيد.

(*) أستاذ المالية والمحاسبة، وعميد كلية التجارة والاقتصاد، جامعة بيرزيت، بيرزيت.

ثانياً: يجب العمل على حل المشاكل القانونية وغيرها من العقبات التي تقف في طريق تطوير قطاع الإسكان الخاص.

مقدمة

يلعب النظام المالي في معظم الدول دوراً مهماً في توفير الإسكان[(١)]. كما أنه يفسر التوازن في سوق الإسكان[(٢)]. بالإضافة إلى ذلك، إن العلاقة التي ترتبط بين ثمن التمويل والعرض المتوفر من الإسكان هي علاقة قوية جداً[(٣)]. ومع ذلك، فإن دور النظام المالي في الدول النامية أقل أهمية في تحديد حجم العرض من الإسكان بالمقارنة بالدول المتقدمة. ويشكل حجم الأموال المقترضة لتمويل الإسكان ٨٦ بالمئة من مجمل حجم الاستثمار في قطاع الإسكان في الدول المتقدمة بالمقارنة بـ ١٦ بالمئة فقط في الدول النامية. لذلك تهدف هذه الدراسة إلى تحليل موضوع نواحي التمويل في قطاع الإسكان الخاص وخصائصه الأساسية في الأراضي الفلسطينية من أجل إيجاد سبل لزيادة العرض من الإسكان الخاص.

هنالك إذاً حاجة إلى بحث أفضل الطرق لزيادة العرض من الإسكان الخاص وتشجيع المستثمرين على الاستثمار في قطاع الإسكان. بالإضافة إلى ذلك، من الضروري تحديد ما إذا كانت مشكلة النقص في الإسكان مرتبطة أساساً بعدم توفر أدوات التمويل أو ناجمة من عقبات أخرى. وقد أوضحت الدراسات المختلفة[(٤)] أن تمويل البناء هو جزء من مشكلة النقص في المساكن.

أولاً: القضايا: تمويل الإسكان الخاص

١ ـ العقبات المالية

يتميز قطاع الإسكان الخاص في الأراضي الفلسطينية بالخصائص والنواقص التالية:

ـ إن تكاليف البناء وفقاً للتراث الفلسطيني عالية جداً. كما يتألف جزء أكبر من

(١) R. C. Fair, «Disequilibrium in Housing Models,» *Journal of Finance* (May 1972).

(٢) S. Gerber, «Existence and Description of Housing Market Equilibrium,» *Regional Science and Urban Economics*, vol. 20 (1985), pp. 7-56.

(٣) F. Alrcelus and A. H. Meltzer, «The Markets for Housing and Housing Services,» *Journal of Money, Credit and Banking* (February 1973).

(٤) Nidal Rashid Sabri: «Subsidized Housing Channels in the Occupied Palestinian Territories,» *Journal of Palestine Studies* (Spring 1991), pp. 222-224, and *Changing the Role of the State in Subsidized Housing: The Case of a Developing Environment* ([n. p.]: Economic Research Forum Publication, 1995), and John W. Biasucci, «Housing Finance Report for the West Bank and Gaza Strip,» (Unpublished Report, Cooperative Housing Foundation, 1983).

وحدات الإسكان الخاص المتوفرة للمواطنين من وحدات سكنية من الطراز الفاخر. ويتم بناء نحو ٤٥ بالمئة من وحدات الإسكان في الضفة الغربية بحجر بحيث تبلغ كلفتها أعلى بكثير من كلفة البناء المبني من اسمنت أو قطع حجرية كبيرة(٥). كما يشهد متوسط حجم الوحدة السكنية الواحدة في الأراضي الفلسطينية ارتفاعاً متزايداً (من ١٢٠ م٢ في المتوسط ما بين عامي ١٩٦٨ و١٩٩٠ إلى ١٤٠م٢ في عام ١٩٩٢).

ـ إن المساحة المستخدمة للبناء على قطعة أرض تصل إلى ٥٠٠م٢ بالمقارنة بـ ٩٦م٢، وهو متوسط المساحة المستخدمة في البناء لعشر دول مشابهة. ويصل معدل كلفة المتر المربع الواحد نحو ٣٠٠ دولار بالمقارنة بـ٢١٢ دولاراً، وهو متوسط سعر المتر المربع الواحد في عشر دول مشابهة(٦). وقد أدى هذا الوضع إلى انخفاض في معدل المردود في حال إيجار الوحدات السكنية أو إعادة بيعها.

ـ انخفاض عدد المستثمرين الذين يقومون بالبناء لأجل الإيجار. ونتيجة لقانون مراقبة الإيجار والمعروف بقانون حماية المستأجر، والذي يمنع المالك من رفع الايجار بغض النظر عن معدل التضخم المالي، انخفض عدد المستثمرين الذين يبنون لأجل الايجار. ويبلغ حجم الوحدات السكنية المخصصة للإيجار في الأراضي المحتلة أقل عشر مرات من حجمه في بلدان أخرى مشابهة، مثل الأردن وتركيا وتشيلي وبولندا والمكسيك وماليزيا وتونس والجزائر(٧). بالإضافة إلى ذلك، يلاحظ تناقص نسبة الوحدات المؤجرة في قطاع غزة من ٦,٤ بالمئة من مجموع الوحدات السكنية في عام ١٩٨١ إلى ٢,١ بالمئة في عام ١٩٩٢، ومن ١٣,٥ بالمئة إلى ١٠,٢ بالمئة في الضفة الغربية خلال المدة الزمنية ذاتها(٨).

وتعرقل عقبات أخرى قانونية وإدارية وعامة تحسين أوضاع الإسكان، وهي على الشكل التالي:

أ ـ الافتقار إلى القوانين، وإلى سياسة الضرائب التي تشجع على الاستثمار في

---

(٥) *Administrative Territories Statistical Quarterly* (Jerusalem, Israeli Central Bureau of Statistics) (1968 - 1993), and Government of Israel, Central Bureau of Statistics, *Judaea, Samaria and Gaza Area Statistics* (Jerusalem: [Central Bureau of Statistics], 1968 - 1993).

(٦) World Bank: *Emergency Assistance Program for the Occupied Territories* (Washington, DC: The Bank, ᶜ1994), and *World Development Report, 1994: Infrastructure for Developing* (Oxford: Oxford University Press, 1994), and *Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace,* 6 vols. (Washington, DC: The Bank, 1993), vol. 5: *Infrastructure,* chap. 7: «Housing».

(٧) المصادر نفسها.

(٨) *Administrative Territories Statistical Quarterly* (1968 - 1993), and Government of Israel, Central Bureau of Statistics, Ibid.

الإسكان أو تدعمه في الأراضي الفلسطينية (مثلاً الإجراءات المعمول بها في الدول النامية والمتقدمة على السواء لمساعدة الأسر ذات الدخل المنخفض)(٩).

ب ـ محدودية المناطق المخصصة للإسكان في المدن والقرى.

ج ـ الصعوبة في الحصول على رخص بناء خارج المدن إلا بموافقة السلطات العسكرية.

د ـ المشاكل المترتبة على انتقال الملكية وتسجيل الأراضي والمشاكل المتعلقة بتسجيل الشقق(١٠).

هـ ـ غياب التخطيط والنقص في المرافق العامة، بما في ذلك محدودية كمية مصادر المياه والكهرباء وخدمات السلامة العامة والمجاري(١١).

إن تزايد الصرف على البناء من ميزانية الأسرة الفلسطينية هو مشكلة أخرى. وعلى الرغم من حقيقة أن الأغلبية من الأسر الفلسطينية تعيش في بيوت تملكها بدلاً من أن تستأجرها، فإن معدل تكلفة الإسكان يبقى عالياً. وقد أشارت دراسة حديثة إلى أن الأسرة العادية التي لا تنتمي إلى تصنيف اللاجئين تصرف نحو ٧,٢ بالمئة من إجمالي ميزانيتها على الإسكان. وبإضافة الأسر التي تعيش في بيوت مملوكة ومؤجرة ترتفع هذه النسبة إلى ١٨,٢ بالمئة من الميزانية الكلية عند إدخال تكاليف الخدمات، مثل الكهرباء والماء والوقود. بالإضافة إلى ذلك، تصرف العائلات التي تعيش في بيوت مستأجرة في المدن الكبيرة في المتوسط نحو ٢٠ ـ ٣٥ بالمئة من ميزانيتها على الإسكان(١٢).

ثمة عقبة أخرى تنبع من ضآلة مساهمة القطاع العام في الإسكان الخاص، إذ لم يكن هنالك أي إسهام على الإطلاق في قطاع الإسكان الخاص من قبل الميزانيات المركزية أو المحلية خلال الفترة (١٩٦٧ ـ ١٩٩٤)(١٣)، إلا أنه كانت هنالك مساهمة محدودة من جهات عامة أخرى، وتشمل هذه ما يلي:

---

(٩) M. A. Segal and B. M. Bird, «The New Low-Income Housing Credit,» *Tax Adviser* (July 1988), pp. 507-519.

(١٠) Sabri, «Subsidized Housing Channels in the Occupied Palestinian Territories».

(١١) United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], *Public Utilities in the West Bank and Gaza Strip*, study prepared by Sameer A. Abu-Eisheh, UNCTAD/ECDC/SEU/2 (Geneva: United Nations, 1994).

(١٢) Nidal Rashid Sabri and M. Hisham Jabr, «Budget Analysis of the Palestinian Family,» *Arab Studies Quarterly*, vol. 14, no. 1 (Winter 1992), pp. 35-44.

(١٣) Nidal Rashid Sabri, *Public Finance in West Bank and the Gaza Strip* (Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 1995).

أ ـ خصصت اللجنة الأوروبية في عام ١٩٩٣ مبلغ ٥٠ مليون دولار على شكل هبة لدعم الإسكان، وذلك من خلال مجلس الإسكان الفلسطيني. ويهدف المشروع إلى بناء ألف وحدة سكنية في المدن لأسر كبيرة.

ب ـ أسهمت وكالة الغوث التابعة للأمم المتحدة (أونروا) بمقدار محدود للغاية من المال ما بين عامي ١٩٦٧ و١٩٩٢. ان الأونروا مسؤولة بوجه عام عن الإسكان داخل مخيمات اللاجئين. وقد تزايد حجم قطاع الإسكان في المخيمات ما بين عامي ١٩٧٠ و١٩٩٤ بنحو ١٥ بالمئة فقط، فيما تضاعف عدد السكان اللاجئين بأكثر من ١٠٠ بالمئة. وقد خصصت الأونروا في المتوسط نحو ٢٥٠ ألف دولار سنوياً لتحسين أوضاع الإسكان في مخيمات اللاجئين[١٤].

ج ـ خصصت دائرة الأوقاف الإسلامية ميزانية سنوية للإسكان التعاوني الخاص وللإسكان التجاري بلغت ما بين مليون ومليوني دولار للفترة (١٩٦٨ ـ ١٩٩٢).

د ـ قدمت اللجنة الأردنية ـ الفلسطينية المشتركة قروضاً بمبلغ ٢٠ ألف دولار للعضو أعطيت مباشرة إلى ١٤٠٠ عضو موزعين على ٤٢ جمعية تعاونية إسكانية معظمها في منطقة رام الله، وذلك من خلال بنك الأردن التعاوني[١٥]. غير أنه وصلت كلفة ٧٠ بالمئة من الوحدات إلى ما بين ٤٥ و٧٥ ألف دولار.

هـ ـ وبالتالي، فإن مجموع ما قدمته هذه القروض بلغ نحو ٣٠ بالمئة فقط، في المتوسط، من مجمل تكاليف وحدة الإسكان التعاونية. وكانت النسبة في بعض التعاونيات تتراوح من ١٠ إلى ١٥ بالمئة فقط. ونتيجة لذلك لم يتم إنهاء بناء الجزء الأكبر من وحدات الإسكان التعاوني حتى الآن.

و ـ قدمت اللجنة الأردنية ـ الفلسطينية المشتركة ٢,١٥٩ قرضاً آخر بقيمة ٢٠ ألف دولار للفرد الواحد مباشرة، وبذلك أصبح مجموع ما تلقته التعاونيات والأفراد ما بين عامي ١٩٧٩ و١٩٨٥ ٦٦ مليون دولار[١٦].

(١٤) United Nations Relief and Works Agency [UNRWA], «Internal Financial Statements for West Bank and Gaza Strip,» (Unpublished Reports, Jerusalem, 1970 - 1992).

(١٥) United Nations Centre for Human Settlements [Habitat], «Study on the Institutions and Instruments Needed for Financing and Implementing a Housing Programme in the Occupied Palestinian Territories,» (HS/C/10/3, 1987).

(١٦) Jordanian - Palestinian Joint Committee, *Financial Statistics* (Amman: Technical Bureau, 1987).

٢ ـ دور النظام المالي

لم يلعب النظام المالي الرسمي أي دور في الاستثمار في قطاع الإسكان في الأراضي المحتلة حتى الآن. وقد أغلقت سلطات الاحتلال الإسرائيلية سبعة وعشرين فرعاً للبنوك في الأراضي المحتلة بعد عام ١٩٦٧. وحتى عام ١٩٨٦، حين سمحت السلطات العسكرية لبنك القاهرة ـ عمان في الضفة الغربية بإعادة الفتح، لم يكن هنالك أي بنك تجاري في الأراضي المحتلة على الإطلاق، باستثناء بنك فلسطين في قطاع غزة.

كذلك لم تتوفر أية مؤسسات إسكانية متخصصة في تلك الفترة، فيما زاولت البنوك الستة التي سمح لها بإعادة الفتح عملها تحت ضغوط كبيرة. وتضمنت هذه القيود في الماضي سقفاً لحجم الإيداعات المسموح بقبولها من العملاء وحداً لنسبة رأس المال إلى الإيداعات، بالإضافة إلى متطلبات أخرى تتعلق بنقل الأموال إلى بنك إسرائيل، حيث تودع الأموال بلا فائدة[(١٧)].

أما الصناديق المتبادلة (Mutual Funds) وشركات الاستثمار ومؤسسات الاستثمار في العقارات، فلا يسمح لها بالعمل في الأراضي المحتلة، كما لا يوجد فيها وسطاء ماليين. وليس هنالك أيضاً علاقة ربط بين نسب الفائدة والعرض من الإسكان كما هو الحال عادة في الدول المتقدمة.

وعلى الرغم من أن إجمالي الدخل القومي في الأراضي المحتلة بلغ نحو ٢,٥ مليون دولار، وإجمالي الدخل المحلي نحو ١,٥٥ مليون دولار، ومجموع الاستهلاك نحو ٢,١ مليون دولار في عام ١٩٨٩، إلا أن البنوك التجارية القائمة قدمت نحو ٦٥ مليون دولار فقط على شكل قروض قصيرة الأجل ما بين عام ١٩٨٦ إلى نيسان/ابريل ١٩٩٥[(١٨)]. ولم يمنح من هذا المبلغ قرض واحد طويل الأجل لتمويل أي مشروع إسكاني حتى نهاية الشهر المذكور عام ١٩٩٥.

ويقدم الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ١) تلخيصاً لعمليات التسليف للبنوك التجارية الحالية بالاستناد إلى بيانات قام هذا الباحث بجمعها. ويشير الجدول إلى أن معظم القروض قدمت بمعدل أجل يبلغ ١٨ شهراً، وهي في غالبيتها لأغراض تجارية وشخصية. أما نسبة الفائدة، فتراوحت ما بين ٩ ـ ١٣ بالمئة بالنسبة إلى الدينار الأردني، وما بين ٢١ ـ ٢٤ بالمئة بالنسبة إلى الشيكل الإسرائيلي الجديد. وبقدر تعلق الأمر بالأنظمة المالية غير الرسمية، مثل الصرافين، لم تكن هنالك أية قروض طويلة الأجل للإسكان باستثناء بعضها التي بنيت على علاقات شخصية أو لمشاريع مشتركة. لذلك يمكن الاستخلاص

---

(١٧) M. Hisham Jabr, *Financial and Banking Policies in the Occupied West Bank* (Nablus: An-Najah University, Documentation Manuscripts and Publishing Center, 1993).

(١٨) Sabri, *Public Finance in West Bank and the Gaza Strip.*

بأن نظام القروض في الأراضي الفلسطينية أسهم بنحو واحد بالمائة فقط من إجمالي الاستثمار الخاص في قطاع الإسكان ما بين عامي ١٩٦٧ و١٩٩٥، أي نحو ١١٥ مليون دولار قدمتها اللجنة الأردنية ـ الفلسطينية المشتركة ومجلس الإسكان الفلسطيني، فيما لم تسهم أية هيئة مالية محترفة في الاستثمار في قطاع الإسكان.

الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ١)

خلاصة للتسليف المصرفي في الأراضي الفلسطينية

ما بين عام ١٩٨٦ ونيسان/ابريل ١٩٩٥

البنوك	نسبة الفائدة (بالمئة)	المدة القصوى للقرض	الأغراض	مجموع القروض	الاستثمار في الإسكان
البنك العربي	ـ	٢٠ شهراً	شخصية وتجارية		صفر
بنك القاهرة ـ عمان	ـ	ـ	٤٨ شهراً	شخصية وتجارية	صفر
بنك الأردن	ـ	٢٠ شهراً	شخصية وتجارية		صفر
البنك العثماني	ـ	غير متوفرة	ـ		صفر
بنك الخليج	ـ	٣٦ شهراً	شخصية وتجارية		صفر
بنك فلسطين	ـ	غير متوفرة			
بنك فلسطين التجاري	ـ	٢٤ شهراً	شخصية وتجارية		صفر
مجموع القروض التي قدمتها البنوك ما بين ١٩٨٦ ـ ١٩٩٤	٩ ـ ١٣[1] ٢١ ـ ٢٤[2] ٨ ـ ١١[3]	٢٠ إلى ٤٨ شهراً		٦٥ مليون دولار	صفر

(١) دينار أردني

(٢) شيكل إسرائيلي جديد

(٣) دولار

المصدر: بيانات جمعها الباحث.

٣ ـ الاستثمار الخاص

كان معدل الاستثمار في قطاع الإسكان الخاص في الأراضي الفلسطينية في الفترة (١٩٧١ ـ ١٩٩٤) مقبولاً وفقاً للمعايير الدولية، باستثناء الفترة (١٩٦٧ ـ ١٩٧٢) وما بين عامي ١٩٨٧ و١٩٩٠ (سنوات الانتفاضة)، وذلك على الرغم من عدم وجود آليات التمويل. ويمكن ربط ذلك بالأسباب التالية:

أ ـ إسهام الفلسطينيين العاملين في خارج الأراضي الفلسطينية (الخليج العربي والولايات المتحدة). وقد جاء الجزء الأعظم من الاستثمار في الإسكان الخاص والمجمعات التجارية من حوالات هؤلاء الفلسطينيين العاملين في الخارج. وقد بلغ حجم هذا الاستثمار نحو ٨٠ بالمئة من حجم الاستثمار في الإسكان التجاري ما بين عامي

١٩٨٩ و١٩٩٤، وفق تقديرات الباحث.

ب - يرى السكان المحليون في بناء بيت أكثر المشاريع أماناً تحت الاحتلال وظروف حظر التحول والحصار. وبما أن أسعار العقارات تشهد ارتفاعاً متزايداً، فإن الإسكان يمثل أفضل فرصة للاستثمار نتيجة للقيمة المتزايدة للعقارات.

ج - في ظل غياب البنوك والمؤسسات المالية يصبح بناء بيت وسيلة للادخار، وأحياناً الفرصة الوحيدة للاستثمار التي قد تسنح للفلسطينيين.

د - إن الضرائب، بما في ذلك ضرائب الأملاك والتعليم التي تفرضها البلديات على الإسكان، ضرائب معتدلة باستثناء تلك المعمول بها في شرقي القدس.

ونتيجة للعوامل أعلاه، استمر الفلسطينيون في الأراضي الفلسطينية وخارجها في الاستثمار في قطاع الإسكان الخاص خلال الفترة المشار إليها، لكن على نطاق متفاوت (انظر الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ٢)). وقد ازداد الاستثمار بعد عام ١٩٩٢ زيادة كبيرة جداً.

الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ٢)

الاستثمار في الإسكان ما بين عامي ١٩٦٨ و١٩٩٤

السنوات	البناء السنوي (٠٠٠,٠م٢)	معدل التكلفة للمتر المربع الواحد (بالدولار)	القيمة بالدولار
١٩٦٨	٣٥,٣	٤٥	١,٥٩٠,٠٠٠
١٩٧٠	١١٠,٠	٦٠	٦,٦٠٠,٠٠٠
١٩٧٢	٢٤٢,٩	٩٠	٢١,٨٦٠,٠٠٠
١٩٧٤	٤٧٧,٣	١١٥	٥٤,٨٩٠,٠٠٠
١٩٧٨	٨٩٦,٨	١٤٠	١٢٥,٥٥٠,٠٠٠
١٩٨٠	١,٠٤١,٦	١٥٠	١٥٦,٢٤٠,٠٠٠
١٩٨٢	١,٠٦٣,٢	١٦٠	١٧٠,١١٠,٠٠٠
١٩٨٤	٩٧٨,١	١٩٠	١٨٥,٨٤٠,٠٠٠
١٩٨٦	١,١٣١,٤	٢٣٠	٢٦٠,٢٢٠,٠٠٠
١٩٨٧	١,١٨٠,٢	٢٥٠	٢٩٥,٠٥٠,٠٠٠
١٩٨٨	١,٠١٠	٢٦٠	٢٦٢,٦٠٠,٠٠٠
١٩٨٩	١,١٠٠	٢٦٠	٢٨٦,٠٠٠,٠٠٠
١٩٩١	١,٢٠٠	٢٩٠	٣٤٨,٠٠٠,٠٠٠
١٩٩٢	١,٦١٠	٢٩٥	٤٧٤,٩٥٠,٠٠٠
١٩٩٣	٢,٠٢٠	٣٠٠	٦٠٦,٠٠٠,٠٠٠
١٩٩٤	٢,٢٦٠	٣١٠	٦٧٨,٠٠٠,٠٠٠

المصادر: الأرقام مبنية على حسابات المؤلف بالاستناد إلى: Goverment of Israel, Central Bureau of Statistics, *Statistical Abstract of Israel* (Jerusalem: [Central Bureau of Statistics], 1970 - 1994), وبيانات متعلقة بالسنوات ١٩٨٨ ـ ١٩٩٤.

ويشير الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ٣)، الذي يستند إلى سجلات البناء التي تحفظها بلدية البيرة للسنوات الثماني الأخيرة، إلى مدى الزيادة السريعة خلال السنوات الأربع الأخيرة. ويبين أن معدل البناء في الإسكان الخاص ازداد أربعة أضعاف في الفترة ما بين عامي ١٩٨٧ و١٩٩٠ إلى الفترة ما بين عامي ١٩٩١ و١٩٩٤. لقد ارتفعت مساحة البناء من ٥,٩٧٤م^{2} في عام ١٩٨٧ إلى ٨٠,٤٥٨م^{2} في عام ١٩٩٢، ثم إلى ١٥٣,٥٤٥م^{2} في عام ١٩٩٤.

ومن إجمالي الإسكان الذي تم بناؤه في تلك الفترة يرتبط ٩٩ بالمئة من هذا المجموع بالعائلة الخاصة أو بأغراض تجارية، فيما شكل الإسكان التجاري (لأغراض تجارية وصناعية) ثمانية بالمائة من مجموع الاستثمار في الإسكان خلال الفترة (١٩٩٢ ـ ١٩٩٤). وبلغ مجموع الاستثمار الكلي في الإسكان الخاص ٤٥ مليون دولار في عام ١٩٩٤ في مدينة البيرة وحدها.

الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ٣)

مساحة البناء الإسكاني السنوي في بلدية البيرة (متر مربع)

السنوات	المجموع	الإسكان العائلي	التجاري	العام
١٩٩٤	١٥٣,٥٤٥	١٤١,٩٥٠	١١,٤٨٨	١٠٧
١٩٩٣	١٠٦,٩٦٧	٩٥,٦٢٨	١٠,١٤٥	١,١٩٤
١٩٩٢	٨٠,٥٤٨	٧٣,٧٧٠	٥,٥٩١	١,١٨٧
١٩٩١	٣٩,٦٤٠			
١٩٩٠	٢٩,٦٩٧			
١٩٨٩	٢٤,٤٥٦			
١٩٨٨	٢٦,٤٦٧			
١٩٨٧	٥,٩٧٤			

المصدر: بيانات تم جمعها من سجلات بلدية البيرة (كانون الثاني/يناير ١٩٩٥).

ثانياً: الخيارات: مصادر الاستثمار

ينشأ العرض الفردي من وحدات الإسكان في الأراضي الفلسطينية من المصادر التالية:

ـ الأسر التي تقوم بترتيب بناء وحدات سكنية عائلية خاصة بها للعيش فيها. ويشكل هذا الصنف الغالبية العظمى من العرض من وحدات الإسكان في الأراضي الفلسطينية.

ـ الأسر التي تقوم بترتيب بناء وحدات سكنية عائلية خاصة بها للإيجار بصورة مؤقتة وللاستخدام في ما بعد كسكن لأحد أفراد الأسرة.

ـ الأسر والمستثمرون الذين يقومون ببناء وحدات سكنية عائلية منفردة أو متعددة للايجار كمشروع استثماري. وتعمل هذه الجماعات في المدن الكبرى فقط لا في القرى أو مخيمات اللاجئين. وقد تم استئجار ٢ بالمئة فقط من مجموع وحدات الإسكان الخاص في قطاع غزة، و١٠ بالمئة من مجموع الإسكان في الضفة الغربية في عام ١٩٩٢. ويقدر مبلغ مجموع الاستثمار في وحدات الإسكان الخاص المستأجر في الأراضي الفلسطينية بنحو ١٥٠ مليون دولار في عام ١٩٩٢. وقدرت العائدات السنوية الإجمالية من هذا النوع من الإسكان بنحو ٧,٢ مليون دولار في الضفة الغربية، ونصف مليون دولار في قطاع غزة لعام ١٩٩٢، وذلك وفقاً لحسابات قام بها الباحث.

ـ الأعضاء المشتركون في جمعيات إسكانية تعاونية لبناء بيوتهم الخاصة.

ـ مجموعات عامة أو جهات أخرى غير ربحية، مثل الأونروا ومجلس الإسكان الفلسطيني في الإسكان.

ـ المستثمرون الذين يقومون ببناء وحدات عائلية متصلة لغرض إعادة بيعها.

يلخص الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ٤) مصادر الاستثمار في الإسكان والأنواع الرئيسية للمشاريع الإسكانية وأغراض كل مصدر منها ما بين عامي ١٩٦٨ و١٩٩٥. ويشكل الأفراد والشركات أهم الصنفين من أصناف المسهمين في الاستثمار في قطاع الإسكان.

١ ـ الأفراد

قد يقوم الأفراد ببناء مسكن خاص بهم للعيش فيه أو للإيجار لمدة مؤقتة أو كمشروع استثماري للإيجار الدائم، وذلك باستخدام مدخراتهم الخاصة التي تم جمعها محلياً أو من خلال حوالات من الخارج. وفي غياب نظام مالي لدعم بناء الإسكان، تبقى الطريقة الوحيدة لتمويل الاستثمار الخاص هي استخدام المدخرات الخاصة العائدة إما للفلسطينيين المقيمين في الداخل أو الذين يعيشون في الخارج.

وعليه، فإن حجم وحدات الإسكان الجديدة مرتبط بإجمالي المدخرات الخاصة للفلسطينيين في داخل الأراضي الفلسطينية وخارجها على حد سواء. أما معدل الادخار وكمية الأموال التي بحوزة الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية، فهي قليلة بالمقارنة بالمستويات السائدة في اقتصادات الدول الأخرى التي تتمتع بمستوى مشابه من التطور[(١٩)]. ويرجع السبب في ذلك إلى أن العديد من الفلسطينيين يحفظون مدخراتهم خارج الأراضي الفلسطينية، في الأردن وفي الغرب على سبيل المثال، إلا أن هذا الوضع

(١٩) Laurence Harris, «Money and Finance with Undeveloped Banking in the Occupied Territories,» in: George T. Abed, ed., *The Palestinian Economy: Studies in Development under Prolonged Occupation* (New York: Routledge, 1988).

قد تغير منذ عام ١٩٩٤ حين قدّر إيداع ما يقارب مئة مليون دولار من قبل الفلسطينيين في فروع البنوك التي تم إعادة فتحها في الأراضي الفلسطينية.

الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ٤)

مصادر الاستثمار في الإسكان الخاص ما بين عامي ١٩٦٨ و١٩٩٥

أصحاب المبادرة	مصادر التمويل	الأغراض
أسر تقوم ببناء وحدات عائلية خاصة للايجار	مدخرات محلية خاصة حوالات من أفراد في الخارج	إسكان عائلي وتجاري
أسر تقوم ببناء وحدات عائلية خاصة للعيش فيها	مدخرات محلية خاصة حوالات من أفراد في الخارج	وحدات عائلية خاصة
أسر تقوم ببناء إسكانها الخاص من خلال جمعيات تعاونية	قروض مقدمة من اللجنة المشتركة مدخرات محلية خاصة	وحدات عائلية تعاونية خاصة
مستثمرون يقومون ببناء وحدات عائلية متعددة للبيع نقداً أو على دفعات	دفعات يتم جمعها سلفاً من العملاء رأسمال مستثمر	وحدات عائلية متعددة
مساهمات عامة	استثمارات مقدمة من الأونروا أو المجموعة الأوروبية من خلال مجلس الإسكان الوطني استثمارات تابعة للوقف	إسكان للاجئين إسكان عائلي خاص إسكان تجاري

المصدر: بيانات جمعها الباحث.

ولا يزال من الصعب الحصول على أرقام دقيقة حول النزعة للحد الأدنى من الادخار، وهي أرقام لازمة من أجل تقدير حجم المدخرات المكنة. وتتراوح بعض التقديرات ما بين ١٥ إلى ٢٨,٣ بالمئة من إجمالي الإنتاج المحلي بما في ذلك المدخرات المحولة من الخارج[٢٠].

وتشير البيانات الرسمية إلى أن مجموع الاستثمار الخاص في الأراضي الفلسطينية بلغ نحو ٤٧٥ مليون دولار في عام ١٩٨٧. وقدرت الدراسة التي قام بها هاريس هذا المبلغ بأقل بكثير، أي نحو ٥٠ مليون دولار في عام ١٩٨٧، و٥٤ مليون دولار في عام

(٢٠) P. G. Sadler, U. Kazi and H. Jaber, *Survey of Manufacturing Industry in the West Bank and Gaza Strip* ([Vienna]: United Nations Industrial Development Organization, 1984), and United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], *The Palestinian Financial Sector under Israeli Occupation*, prepared by the Secretariat of UNCTAD, in collaboration with the Secretariat of the Economic and Social Commission for Western Asia (Geneva: UNCTAD, 1987).

١٩٨٨، و٥٧ مليون دولار في عام ١٩٨٩[٢١].

ويبقى صندوق الادخار المصدر الأساسي الوحيد المتوفر في الوقت الحالي لتمويل الإسكان، وفيما لا يعني ذلك أن جميع الاستثمارات توجه نحو قطاع الإسكان، إلا أن هذا المصدر يشكل الوسيلة الوحيدة للعائلات التي تبحث عن إسكان بسعر مقبول.

٢ ـ الشركات

يتألف الصنف الثاني في الأهمية في قائمة المسهمين في الاستثمار في قطاع الإسكان الخاص من الشركات التي تقوم ببناء المساكن للإيجار أو البيع. وهنالك عدد من شركات المضاربة الجديدة في العقارات التي بدأت ببناء وحدات سكنية تضم أكثر من عائلة واحدة، وذلك للإيجار أو للبيع للأفراد نقداً أو على أقساط.

وهنالك ثلاثة أنواع من هذه الشركات:

ـ الشركات المضاربة التي تقوم بعدة نشاطات، بالإضافة إلى تطوير أو بناء وحدات سكنية متعددة.

ـ شركات المشاريع المشتركة.

ـ شركات خاصة وعامة يتم تأسيسها خصيصاً للعمل على بناء وحدات سكنية عائلية للإيجار أو البيع.

وفي ما يتعلق بالنوع الأول وهو الشركات التجارية العامة، هنالك القليل من الشركات التي تتعامل بصفقات الأرض والإسكان كنشاط تجاري إضافي و/أو كوسيلة لاستثمار موجوداتها المالية. ومثال على تلك التي تمارس هذه الأعمال شركة المصايف في رام الله التي قامت ببناء ثلاث عمارات تجارية للإيجار ومشروع إسكاني واحد للبيع تألف من ثلاثين وحدة سكنية بيع كل منها بنحو ١٠٠ ألف دولار. ويبلغ حجم موجودات الشركة ١,٨٩٤,٥٠٠ دولار ورأسمالها ١,٤٨٢,٦٠٠ دولار[٢٢].

أما النوع الآخر من الشركات الإسكانية التجارية، فهو شركات المشاريع المشتركة التي تبدأ عادة بتنفيذ مشروع معين مثل بناء وحدات سكنية لأسر متعددة. وهذه الشركات تنظم على شكل شراكة بين مجموعات من المستثمرين، مثل المقاولين والمهندسين المدنيين ورجال الأعمال، ويقوم بعضها بتنفيذ مشروع واحد، فيما قد تستمر الأخرى في العمل إنما ليس على أساس متواصل. ويشهد هذا النوع من الشركات تزايداً في الوقت الحالي. ويتراوح معدل عدد الوحدات الإسكانية التي يتم إنشاؤها ضمن المشروع الواحد

---

(٢١) Harris, «Money and Finance with Undeveloped Banking in the Occupied Territories».

(٢٢) شركة رام الله للمصايف، «تقرير لمجلس الادارة،» (رام الله: ١٩٩١).

ما بين ثماني وحدات إلى ثلاثين وحدة.

أما النوع الثالث من شركات الإسكان التجارية فهو الشركة الكبرى (Corporation) التي تعمل خصيصاً كمطور أو بناء لمشاريع الإسكان. وقد زاد عدد هذه الشركات التي تعمل فقط في ميدان مشاريع الإسكان إلى أكثر من خمس وعشرين شركة حتى نيسان/ابريل ١٩٩٥، ومعظمها شركات خاصة ذات رأس مال بمقدار مليون دولار أو أقل، فيما يتراوح عدد وحدات الإسكان التي يتم بناؤها سنوياً ما بين عشر إلى خمسين وحدة سكنية. وتعنى شركات الإسكان الكبرى بالدرجة الأولى بمشاريع إسكان من الطراز الفاخر للبيع، وذلك لأنها تستهدف عادة المشترين من ذوي الدخل العالي الذين يملكون القدرة على دفع دفعة أولية كبيرة. ولتحليل الوضع المالي لنموذج من هذه الشركات يوضح الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ٥) نسب الموجودات والمطلوبات فيها بالاستناد إلى بيانات جمعها الباحث من مؤسسات مختلفة.

الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ٥)

موازنة لشركة كبرى اعتيادية تعمل في بناء إسكان للبيع، ١٩٩٤

الموجودات	القيمة (بالمئة)	المطلوبات	القيمة (بالمئة)
نقد في البنك	٦	الحسابات الواجب تسديدها	١٢
الحسابات القابلة للاستلام (دفعات)	١٤	حسابات أخرى	٢
البناء والأرض	٦٤	مبالغ مدفوعة سلفاً وقابلة للاستلام	٤٥
تكلفة ثابتة	٩	احتياطيات	١١
حسابات أخرى	٧	رأسمال	٣٠
مجموع الموجودات	١٠٠	مجموع رأس المال والمطلوبات	١٠٠

المصدر: بيانات جمعت من بعض الشركات الإسكانية الكبرى.

ويوضح الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ٥) أن البناء والأرض يشكلان نحو ٦٤ بالمئة من مجموع الموجودات، فيما تشكل الحسابات القابلة للاستلام (الدفعات) ١٤ بالمئة فقط من المجموع. ويعني ذلك أن القروض الممنوحة للعملاء هي أقل من الدفعات التي يتم استيفاؤها سلفاً، وتشكل نحو ٤٥ بالمئة من مجموع المطلوبات. وتوضح الموازنة عدم وجود قروض طويلة الأجل، وأن الشركة تقوم بتمويل أعمالها من رأس المال والاحتياط والدفعات المدفوعة سلفاً من قبل العملاء، فيما يقدم مجهزو مواد البناء جزءاً صغيراً جداً من الائتمان. وتستطيع الشركات المذكورة سحب مبالغ إضافية من حساباتها الجارية، وهو أقصى ما تقوم به البنوك التجارية في قطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية.

إن مصادر التمويل الرئيسية لعمليات مشاريع الإسكان في معظم هذه الشركات تأتي من الدفعات الأولى التي يدفعها المشترون سلفاً، والتي عادة ما يتم جمعها قبل سنة من بدء المشروع. ويعرف هذا بالبيع على الخرائط، الأمر الذي يعني أن العميل يقوم بتمويل

المشروع، وليس الشركة التي لا تكون سوى مجرد منظم يقوم باستثمار الأموال التي يدفعها المشترون المسجلون باستخدام حصة المالك كرأس مال تشغيل. وتتراوح الأقساط المدفوعة مقدماً ما بين ٣٠ ـ ٨٠ بالمئة، ويقل سعر البيع بازدياد مقدار الأقساط المدفوعة سلفاً. وتوزع الأقساط الشهرية على مدى سنتين إلى ست سنوات كحد أقصى.

يقدم الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ٦) مثالاً لنظام أقساط تم استخدامه من قبل شركات الإسكان الكبرى في النصف الأول من عقد التسعينيات.

الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ٦)

نظام أقساط شركات الإسكان الكبرى ما بين عامي ١٩٩٠ و١٩٩٤

السنة	سعر البيع للشقة الواحدة (بالدولار)		المدة القصوى للأقساط	الدفعات الأولية (بالدولار)
	١٠٠ ـ ١٣٠م²	١٣١ ـ ١٦٠م²		
١٩٩٠	٥٣,٠٠٠	٦٠,٠٠٠	١ ـ ٢ سنة	١٥,٠٠٠
١٩٩١	٦١,٠٠٠	٦٥,٠٠٠	٢ ـ ٤	٢٠,٠٠٠
١٩٩٢	٦٥,٠٠٠	٧٢,٠٠٠	٢ ـ ٤	٢٥,٠٠٠
١٩٩٣	٦٨,٠٠٠	٨٥,٠٠٠	٢ ـ ٥	٣٠,٠٠٠
١٩٩٤	٧٥,٠٠٠	١٠٠,٠٠٠	٢ ـ ٦	٤٠,٠٠٠

المصدر: متوسط الأسعار الحقيقية للشقق المباعة في مشاريع مختارة في الضفة الغربية.

٣ ـ التحليل المالي

تشير الاستنتاجات المشار إليها أعلاه إلى أن المصادر الرئيسية لتمويل الإسكان تأتي من المدخرات المحلية والحوالات من الخارج، ومن أموال محدودة مخصصة يقدمها مستثمرون يعملون في تنفيذ مشاريع مشتركة أو يساهمون في شركات إسكان كبرى. ولا يتدخل النظام المصرفي الرسمي التجاري، إلا أن هذه المصادر تبقى غير قادرة على تلبية الطلب المتزايد على وحدات إسكانية عائلية. والمسألة هنا هي إيجاد أفضل الطرق لتشجيع المستثمرين الآخرين والشركات على تقديم المزيد في مجال الإسكان، إلا أن هذه المجموعات لا تدخل ميدان بناء المساكن دونما ضمانات بأنها ستتلقى معدلاً مقبولاً من الربح من استثمارها.

لذلك فإن هنالك حاجة إلى دراسة ربحية القطاعات الأساسية العاملة في الإسكان الخاص من أجل توجيه المستثمرين الجدد نحو هذه الأعمال. ويشمل ذلك قطاعات الإسكان الخاص حيث يرجى الربح من خلال الإيجار أو البيع لوحدات إسكانية منفردة أو متعددة، وكذلك الوحدات الإسكانية المخصصة للإيجار، والعمارات التجارية المخصصة أيضاً للإيجار ووحدات الإسكان للبيع.

٤ ـ وحدات السكن المخصصة للإيجار

من أجل تحديد معدل الربح من وراء إيجار وحدات سكنية عائلية في الأراضي الفلسطينية، يجب تقييم العوامل التالية:

أ ـ كلفة بناء الوحدة السكنية

زادت هذه الكلفة بنحو ٤٠٠ بالمئة ما بين عامي ١٩٦٧ و١٩٩٤، مما يعني أن هنالك ارتفاعاً سنوياً مقداره ١٥ بالمئة في المعدل. إن كلفة بناء وحدة واحدة في الأراضي الفلسطينية تفوق بثلاثة أضعاف كلفتها في المتوسط في عشر دول شبيهة ذكرت أعلاه.

بالإضافة إلى ذلك، وبسبب الوضع السياسي، فإن الوقت اللازم لبناء بيت هو ٣٠ بالمئة أطول من معدل الوقت اللازم في عشر دول شبيهة[٢٣]، ويقدر معدل كلفة بناء شقة مبنية من الحجارة على النحو التالي:

سعر الأرض	٢٠ بالمئة
تكاليف الخرائط والرخص	١٠ بالمئة
الهيكل ـ والمواد	١٨ بالمئة
الهيكل واليد العاملة	٧ بالمئة
التشطيبات	٤٢ بالمئة
إيصال الخدمات	٣ بالمئة

إلا أن هذه النسب قد تختلف من موقع إلى آخر، ومن مشروع إسكاني إلى آخر. ويوضح الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ٧) أن معدل كلفة بناء وحدة سكنية بحجم ١٣٠ متراً مربعاً تراوح ما بين ٨,٢٠٠ دولار في عام ١٩٦٦، و٢٥,٠٠٠ دولار في عام ١٩٧٦، و٥١ ألف دولار في عام ١٩٩١، و٦٢ ألف دولار في عام ١٩٩٤.

ب ـ العائدات السنوية

كان معدل الإيجار الشهري للشقة الواحدة في الضفة الغربية نحو ٣٥ دولاراً، وفي قطاع غزة نحو ٣٠ دولاراً حتى عام ١٩٩٣[٢٤]. وقد ارتفع هذا المعدل ما بين عامي

---

(٢٣) World Bank: *Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace*; *Emergency Assistance Program for the Occupied Territories*, and *World Development Report, 1994: Infrastructure for Development*.

(٢٤) *Administrative Territories Statistical Quarterly* (1968 - 1993), and Government of Israel, Central Bureau of Statistics, *Judaea, Samaria and Gaza Area Statistics*.

١٩٩٣ و١٩٩٥ إلى ١٢٠ دولاراً في الشهر. ومع حلول نيسان/ابريل عام ١٩٩٥، ارتفع المعدل لشقة في المدن الرئيسية إلى ٢٠٠ دولار، إلا أن الإيجار لا يرتفع وفقاً لمعدل التضخم في المستقبل، وذلك بسبب قانون حماية المستأجرين.

وسينخفض الآن معدل الإيجار المرتفع في قيمته الحقيقية بعد سنوات من الارتفاع تمشياً مع معدل التضخم (وقد كان معدل التضخم المالي في الأراضي الفلسطينية على النحو التالي: ٥٠ بالمئة لعام ١٩٨٦، و١١ بالمئة لعامي ١٩٨٧ و١٩٨٨، و١٦ بالمئة لعام ١٩٨٩، و١٧ بالمئة لعام ١٩٩٠، و٧ بالمئة لعام ١٩٩١، و١٤ بالمئة لعام ١٩٩٢). ويهدف قانون الإيجار إلى حماية المستأجر بدلاً من المؤجر. هذا ولتشجيع نشاطات الأعمال في قطاع الإسكان المستأجر يجب تطبيق قانون يوازن بين المؤجر والمستأجر.

ج ـ كلفة التشغيل والضرائب السنوية

يتضمن ذلك معدل الضريبة على الممتلكات بنحو ١٨ بالمئة من قيمة الإيجار وكلفة الصيانة السنوية، ولا يشمل ضريبة التعليم التي على المستأجر دفعها نظرياً. ومع ذلك، وفي أحوال كثيرة يدفع المالكون ضريبة التعليم، والتي تشكل ٧ بالمئة من قيمة الإيجار. أما العائدات من الإيجار، فلا تخضع لضريبة الدخل حتى الآن.

بالاستناد إلى العناصر الثلاثة المذكورة أعلاه، تم حساب معدل العائد السنوي على الاستثمار في إيجار وحدات الإسكان العائلي في الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ٧). ويوضح الجدول أن هذا المعدل منخفض للغاية، إذ يتراوح ما بين ٢ ـ ٥,١ بالمئة خلال الفترة (١٩٦٦ ـ ١٩٩٥)، ويبلغ أقل من ٥ بالمئة بعد عام ١٩٦٨، ولكنه أخذ بالارتفاع التدريجي منذ عام ١٩٩٢.

إلا أن هذا المعدل لا يشمل القيمة المستردة من الموجودات، أي قيمة الأرض حينما تدعو الحاجة إلى إعادة بناء البيت أو ترميمه. وقد يرتفع معدل العائدات من إيجار الإسكان بصورة كبيرة إذا ما تم اتباع أساليب بناء منخفضة الكلفة تطبق عمليات ترشيد وإنتاج كبير متكرر[(٢٥)].

(٢٥) Daud Jabaji, «The Applicability of Building System V for Housing Low-Income Groups,» (Unpublished Paper, United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), 1985).

الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ٧)

العائدات على الاستثمار لوحدات الايجار السكنية ما بين عامي ١٩٦٦ و١٩٩٤

السنوات	كلفة الشقة[١] الواحدة (بالدولار)	ايجار الشقة[٢] الواحدة (بالدولار)	الكلفة السنوية الصافية[٣] (بالدولار)	الربح السنوي الصافي[٤] (بالدولار)	العائدات من الاستثمار (بالمئة)
١٩٦٦	٨,٢٠٠	٥٤٠	١٢٤	٤١٦	٥,١
١٩٦٩	١٤,٢٠٠	٤٠٠	٩٢	٣٠٨	٢,٢
١٩٧٦	٢٥,٠٠٠	١,٣٠٠	٢٩٩	١,٠٠١	٤,٠
١٩٨٧	٤٢,٠٠٠	١,٦٠٠	٢٦٨	١,٢٣٢	٢,٩
١٩٨٩	٤٣,٠٠٠	١,٧٠٠	٣٩١	١,٣١١	٣,٠
١٩٩١	٥١,٠٠٠	٢,٠٠٠	٤٣٠	١,٥٧٠	٣,١
١٩٩٣	٥٦,٠٠٠	٢,٨٠٠	٤٦٩	٢,٣٣١	٤,٠
١٩٩٤	٦٢,٠٠٠	٣,٤٠٠	٥٨٦	٢,٨١٤	٤,٥

(١) كلفة بناء شقة، ويشمل سعر الأرض وتكاليف الرخص وتوصيل الماء والكهرباء إلى الوحدة.

(٢) تشمل معدل الضريبة التي تبلغ ١٨ بالمئة من قيمة الإيجار، وتكاليف الصيانة.

(٣) المعدل السنوي للربح الصافي لمؤجر شقة مساحتها في المتوسط نحو ١٣٠م^2 يحسب بطرح عائدات الإيجار من الكلفة السنوية.

(٤) يحسب بقسمة الربح الصافي على كلفة بناء وحدة الإسكان الواحدة، ولا يشمل القيمة المستردة.

المصدر: بيانات جمعها الباحث.

٥ ـ العمارات التجارية بما في ذلك الحوانيت والمكاتب للإيجار

شهد البناء التجاري، بما في ذلك بناء الحوانيت والمكاتب، ارتفاعاً سريعاً في السنوات الأربع الأخيرة. وللإيجار التجاري مزايا تفوق إيجار المساكن العائلية: **أولاً**، يحصل البناء على قيمة أعلى للمتر المربع الواحد، **وثانياً**، يتضمن دفعات كاملة كعائد تدفع مرة واحدة عند ابتداء الإيجار، **وثالثاً**، تكون تكاليف البناء، بما في ذلك التشطيبات، أقل من تكاليف الإسكان العائلي.

ومع ذلك، فإن كلفة الأرض للبناء التجاري أعلى بكثير من كلفة الأرض لغرض الإسكان، وذلك بسبب الموقع، إلا أن إجمالي الكلفة لبناء تجاري للمتر المربع الواحد هي مع ذلك أقل من تكاليف بناء الإسكان العائلي بنحو ٥ ـ ١٥ بالمئة. ويمكن توزيع تكاليف البناء التجاري بحسب التقديرات التالية:

سعر الأرض	٣٢ بالمئة
تكاليف الخرائط والرخص	١١ بالمئة
الهيكل والمواد	١٨ بالمئة
الهيكل واليد العاملة	٧ بالمئة

التشطيبات ٣٠ بالمئة
توصيل الخدمات ٢ بالمئة

ويعرض الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ٨) تقديراً لمعدل العائدات من الاستثمار في إيجار العقار التجاري في الأراضي الفلسطينية ما بين عامي ١٩٦٦ و١٩٩٥. ويوضح الجدول أن متوسط الإيجار للمتر المربع الواحد ارتفع من ٣ دولارات إلى ١٥ دولار خلال فترة سنتين من عام ١٩٨٠ إلى ١٩٨١، وارتفع إلى أربعين دولاراً في الفترة بين عامي ١٩٨٩ و١٩٩٠، وإلى ٥٥ دولاراً في نيسان/ابريل ١٩٩٥.

الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ٨)

العائدات من الاستثمار في الإسكان التجاري ما بين عامي ١٩٦٦ و١٩٩٥

السنوات	الكلفة(١) (بالدولار لكل م٢)	الإيجار(٢) (بالدولار لكل م٢)	الدفعات(٣) الرئيسية (بالدولار لكل م٢)	العائدات(٤) (بالدولار لكل م٢)	معدل الاستثمار لكل م٢ (بالمئة)
١٩٦٦ ـ ١٩٦٧	٣٠	٣	-	٣	١٠
١٩٦٩ ـ ١٩٧٠	٤٥	٣	-	٣	٧
١٩٧٣ ـ ١٩٧٤	٧٠	٦	٢٠	٨	١١
١٩٧٦ ـ ١٩٧٧	٩٠	٩	٤٠	١٣	١٤
١٩٨٠ ـ ١٩٨١	١١٠	١٥	٤٥	١٩,٥	١٨
١٩٨٤ ـ ١٩٨٥	١٣٠	١٦	٥٠	٢١	١٦
١٩٨٧ ـ ١٩٨٨	١٤٥	١٦	٢٠	١٨	١٢
١٩٨٩ ـ ١٩٩٠	١٧٠	١٧	٤٠	٢١	١٢
١٩٩٠ ـ ١٩٩١	٢٠٠	٢٥	٨٥	٣٣,٥	١٧
١٩٩٢ ـ ١٩٩٣	٢٥٠	٣٥	١١٠	٤٦	١٨
١٩٩٣ ـ ١٩٩٤	٢٧٠	٥٠	١٥٠	٦٥	٢٤
١٩٩٤ ـ ١٩٩٥	٢٩٠	٥٥	٢٠٠	٧٥	٢٦

(١) معدل كلفة البناء للمتر المربع الواحد بما في ذلك الأرض.
(٢) معدل الإيجار للمتر المربع الواحد لدكان أو مكتب في المدن الرئيسية بعد طرح الضرائب وتكاليف الصيانة.
(٣) دفعة كلية واحدة تستوفى مرة واحدة من المستأجر.
(٤) العائدات السنوية= الإيجار السنوي + ١٠ بالمئة من الدفعة الأساسية.
المصدر: بيانات قام الباحث بجمعها.

تم تقرير البيانات المتعلقة بالإيجار التجاري استناداً إلى متوسط الكلفة الحقيقية والعائدات من الحوانيت والمكاتب في مدن مختارة. وقدرت العائدات السنوية بالاستناد إلى متوسط معدل الإيجار للمتر المربع الواحد مضافاً إليه ١٠ بالمئة من قيمة المال المدفوع على

شكل دفعة أولية أساسية. وتستوفى هذه الدفعة مرة واحدة عند ابتداء أجل الإيجار، وعادة ما يتم توزيعها على مدة عشر سنوات كعائدات جرى استيفاؤها سلفاً.

ويوضح الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ٨) كذلك ان إيجار البناء التجاري في ازدهار الآن، حيث تراوحت العائدات فيه ما بين ١٧ بالمئة و٢٦ بالمئة خلال السنوات الخمس الماضية، وخصوصاً نتيجة للزيادة في الأقساط الرئيسية المدفوعة.

٦ ـ بناء الوحدات السكنية للبيع

إن تجربة بناء وحدات سكنية للبيع محدودة جداً. ونتيجة لذلك، فقد واجه العديد من المشاريع مشاكل كثيرة وتكبدت خسائر مالية فيما حقق بعضها الآخر عائدات مجزية. والمشكلة الرئيسية هي في ارتفاع أسعار المواد الخام، بالإضافة إلى عدد الأيام التي يتعطل فيها العمل خلال تنفيذ المشاريع الطويلة الأمد، وذلك بسبب الوضع السياسي. إلى ذلك، فإن تكاليف توصيل الخدمات للمجمعات الكبيرة عالية، كما هو الحال بالنسبة إلى التكاليف العامة، ولا سيما تكاليف البيع والدعاية.

إن تقدير معدل العائدات من الاستثمار في بيع الوحدات السكنية، يستند إلى الفرضيات المتعددة التالية:

أ ـ تبنى التقديرات على شقة تبلغ مساحتها في المتوسط نحو ١٣٠ متراً مربعاً.

ب ـ إن نسبة ٣٥ بالمئة من سعر البيع هو دفعة أولية، ويتم دفع المتبقي من المبلغ على ٢٤ قسطاً شهرياً.

ج ـ تتضمن التكاليف ثمن الأرض ونفقات الحصول على الرخص المختلفة وتكاليف توصيل الماء والكهرباء.

د ـ تشمل النفقات العامة مصاريف الإدارة والبيع للشركة.

هـ ـ يشكل رأسمال المستثمر نحو ٥٠ بالمئة من الكلفة الإجمالية فيما تغطي دفعات المشترين والقروض التي يقدمها مجهزو مواد البناء الخمسين بالمئة الأخرى.

و ـ أما قيم الأسعار والتكاليف، فهي قيم متوسطة يتم تقديرها على أساس بيانات جمعت في السنوات الخمس الأخيرة من عينة من الشركات.

واستناداً إلى بيانات جمعها الباحث، يستعرض الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ٩) معدل متوسط العائدات المقدرة لبيع وحدات سكنية خلال السنوات الخمس الأخيرة.

الجدول رقم (٥ ـ ٥ ـ ٩)

معدل العائدات لبيع شقة مساحتها ١٣٠ متراً مربعاً

السنة	سعر الوحدة(١) (بالدولار)	تكلفة الوحدة(٢) (بالدولار)	النفقات العامة(٣) (بالدولار)	الربح الصافي للوحدة (بالدولار)	رأس المال المستثمر(٤) (بالدولار)	معدل العائدات(٥) (بالمئة)
١٩٩٠	٥٣,٠٠٠	٤٥,٠٠٠	٣,٠٠٠	٥,٠٠٠	٢٢,٥٠٠	٢٢
١٩٩١	٦١,٠٠٠	٥١,٠٠٠	٣,٤٠٠	٦,٦٠٠	٢٧,٥٠٠	٢٤
١٩٩٢	٦٥,٠٠٠	٥٥,٠٠٠	٣,٥٠٠	٦,٥٠٠	٣٠,٠٠٠	٢٢
١٩٩٣	٦٨,٠٠٠	٥٦,٠٠٠	٣,٨٠٠	٨,٢٠٠	٣٤,٠٠٠	٢٤
١٩٩٤	٧٥,٠٠٠	٦٢,٠٠٠	٤,٠٠٠	٩,٠٠٠	٣٧,٥٠٠	٢٤

(١) على أساس ٣٥ بالمئة دفعة أولية و٢٤ قسطاً تدفع في سنتين.

(٢) تتضمن سعر الأرض وتكاليف الرخص وتوصيل الماء والكهرباء.

(٣) تتضمن نفقات الإدارة والبيع التي تتحملها الشركة.

(٤) رأس المال المستثمر يشكل ٥٠ بالمئة من مجموع تكاليف تشغيل المشروع.

(٥) معدل العائدات للمشروع الواحد، فيما يشكل معدل العائدات السنوي نحو ١١ ـ ١٢ بالمئة.

تشكل هذه الأرقام معدلات تختلف من مشروع إلى آخر، ومن شركة إلى أخرى. إن معدل العائدات للمشروع الواحد تتراوح بين ٢٢ ـ ٢٤ بالمئة خلال السنوات الخمس الأخيرة. وبما أن كل شقة (كجزء من المشروع) تتطلب في المعدل نحو عامين حتى يتم إنشاؤها، ينبغي تقسيم معدل العائدات السنوي إلى قسمين. لذلك فإن معدل العائدات يتراوح من ١١ ـ ١٢ بالمئة سنوياً.

ثالثاً: الخلاصة والخاتمة والتوصيات

يمكن تلخيص نتائج هذا البحث كالتالي:

ـ شهد الاستثمار في قطاع الإسكان الخاص ارتفاعاً ملحوظاً في السنوات الثلاث الماضية، إلا أن هذه الزيادة لا تزال قاصرة عن الحاجة المتزايدة إلى الوحدات السكنية التي تواكب التسوية السياسية الحالية، والتي أدت ألى ارتفاع إيجار الشقق في بعض المدن بنسبة ٣٠٠ بالمئة في السنتين الماضيتين.

ـ تقوم القروض بتمويل واحد بالمائة فقط من الإسكان الخاص في الأراضي الفلسطينية، بالمقارنة بـ ٨٦ بالمئة من إجمالي الاستثمار في الإسكان في الدول المتقدمة و١٦ بالمئة في الدول النامية.

ـ لم تمنح قروض طويلة الأجل للإسكان من النظام المالي الرسمي وغير الرسمي على

حد سواء إلا في حالات قليلة اعتمدت على علاقات شخصية أو تلك التي تم تمويلها من قبل مشاريع مشتركة.

- تراوح الاستثمار السنوي في الإسكان ما بين ١٢٥,٥٥ مليون دولار في عام ١٩٧٨ و٢٩٥,٠٥ مليون دولار في عام ١٩٨٧، و٤٧٤,٩٥ مليون دولار في عام ١٩٩٢ و٦٧٨ مليون دولار في عام ١٩٩٤. ويعني ذلك أن الاستثمار في الإسكان ازداد بصورة كبيرة جداً منذ عام ١٩٩٢.

أما معدل العائدات السنوي من الاستثمار السنوي في وحدات الإسكان العائلي للإيجار في الأراضي الفلسطينية، فقد ظل منخفضاً للغاية، أو تراوح ما بين ٢ - ٥,١ بالمئة خلال الفترة ما بين عامي ١٩٦٦ و١٩٩٥. ويتوقع أن يطرأ ارتفاع كبير على هذا المعدل في السنوات القليلة القادمة.

ويتراوح معدل العائدات السنوي من الاستثمار للشركات التي تقوم ببناء وحدات سكنية لغرض البيع ما بين ١١ - ١٢ بالمئة، فيما تراوح معدل العائدات من إيجار أمكنة تجارية ما بين ١٧ و٢٦ بالمئة خلال السنوات الخمس الماضية. إن العمل مربح في كلا قطاعي الإسكان وكلاهما يستخدم الأموال التي جمعها من الأقساط المدفوعة سلفاً ومن الدفعات الأساسية التي يتم جمعها من مستأجري المحلات التجارية لتمويل الجزء الأعظم من عملية البناء.

يمكن استناداً إلى الاستنتاجات السابقة تقديم توصيتين رئيسيتين لتوسيع حجم الاستثمار الخاص في الإسكان. ونظراً إلى فشل المصارف التي تم إعادة فتحها في القيام بدور في قطاع الإسكان، فثمة حاجة إلى خطة عامة للإقراض لمعالجة موضوع العجز في العرض المتوفر من الإسكان بطريقة جادة وشاملة. ويتعين أن تبين خطة الإقراض هذه الآليات والإجراءات التي يجب اتباعها من أجل تنفيذ مشاريع إسكانية إما على أسس تجارية أو مدعومة.

وينبغي أن تعتمد خطة الإقراض على معلومات دقيقة تتعلق بالمستويات المتوقعة للنقص في الإسكان، وأن يشتمل إطارها على الأمور التالية:

١ - **تحديد السكان المستهدفين**: فيما قد تقوم شركات بناء الإسكان التجاري والشركات الكبرى التي تعمل على بناء وحدات سكنية فاخرة للبيع بتمويل من استثمارات رأسمالية وأقساط مدفوعة سلفاً من المشترين والمستأجرين، فإن الأفراد الذين يقومون ببناء مسكن للعيش فيه، والمستثمرين الذين يخططون لبناء وحدات سكنية للبيع لذوي الدخل المتدني، يحتاجون إلى دعم مالي من خلال الحصول على قروض طويلة الأجل بفائدة متدنية.

٢ - **مصادر التمويل**: يجب على المؤسسات المالية المتخصصة، العامة منها والتجارية، أن تشارك في تمويل خطة الإسكان الوطنية.

٣ ـ **المستفيدون:** يتألف هؤلاء من مجموعات الدخل المتوسط والمتدني ويتوزعون على مناطق مختلفة، إلا أن مجموعات الأفراد والمؤسسات المختلفة التي تعمل في قطاع الإسكان قد تحتاج إلى حجم مختلف من القروض والأساليب.

٤ ـ **التسديد وإعادة التسديد:** يمكن استخدام أنواع مختلفة من التسديد بما في ذلك جداول زمنية مختلفة لإعادة تسديد الفائدة ومبالغ للقروض.

٥ ـ **الأدوات المالية:** قد تستخدم مصارف وتعاونيات الإسكان ومؤسسات تطوير الأراضي ومؤسسات البناء العام والخاص لتنفيذ الخطة الوطنية.

٦ ـ **نوع الضمانات:** يجب تحديد نوع الضمانات، كأن تكون ضمانات شخصية أو عينية أو تأخير التسجيل الرسمي في حال البيع على أساس الأقساط.

٧ ـ **نسبة التخفيض وكلفة رأس المال:** يجب تحديد نسبة التخفيض وكلفة رأس المال لغرض الأدوات المالية المختلفة.

أما التوصية الثانية، فهي ضرورة إيجاد حلول للمشاكل الأخرى التي تم تسجيلها. وتتناول تعديل قانون الإيجار ونظام وحقوق الملكية وغيرها من القوانين المتعلقة بالضرائب لتشجيع بناء وحدات سكنية للعائلات ذات الدخل المتدني. وتتعلق الإصلاحات الأخرى المطلوبة بإجراءات لتسهيل تسجيل الشقق وتوسيع مناطق التطوير في المدن وتسهيل الإجراءات للحصول على رخص البناء ونقل ملكية الأراضي وتطوير أساليب البناء الجديدة من أجل بناء وحدات سكنية بكلفة متدنية، وكذلك القوانين المتعلقة بتشجيع الاستثمار في الإسكان وإزالة القيود المفروضة على المصارف التجارية الجديدة وعلى نقل الأموال.

٦ ـ تمويل الإسكان في الأردن: المصادر والقيود

مجدي توفيق(*)

خلاصة

لم يكن التمويل الإسكاني موجوداً في الأردن قبل عام ١٩٦٤، غير أن اختراقاً رئيسياً حدث في عام ١٩٧٤ بتأسيس بنك الإسكان. واليوم توجد في البلاد مؤسسات متطورة توفر التمويل للإسكان، بما فيها المصارف التقليدية ومصارف الرهون وبيوتات التمويل الإسلامية، بالإضافة إلى بنك الإسكان.

يشكل **القسم الأول** من هذه الورقة نظرة عامة على استراتيجية الإسكان في الأردن وأهدافها وتحدياتها، أما **القسم الثاني**، فيتطرق بإيجاز إلى الاحتياجات السكنية وأنظمة تسليم السكن. وفي **القسم الثالث**، تتم مناقشة تمويل الإسكان والأهلية للحصول عليه والقدرة على الدفع؛ ويعقب ذلك **القسم الرابع** وهو دراسة لصلة ذلك بالضفة الغربية وغزة.

أخيراً تقدم الورقة التوصيات المتعلقة بالمؤسسات المالية وعملياتها وأعمالها التي يمكن أن تساهم في توسيع المنافسة في ما يتعلق بالتمويل مقابل الرهونات.

مقدمة

يعتمد نجاح أي مشروع إسكاني إلى حدٍ كبير على التخطيط الكفء والتمويل الفعال. وفي معظم الحالات لا تمتلك الأسر ذات الدخل المحدود الموارد المالية الكافية لتغطية تكاليف الدفعة الأولى أو الأقساط الشهرية المطلوبة لشراء منزل.

(*) أستاذ التخطيط المديني في دائرة الهندسة المعمارية، كلية الهندسة والتكنولوجيا، الجامعة الأردنية، عمّان.

وفي الدول النامية تشكل القدرة على اقتراض الأموال لتمويل الاستثمار في السكن عاملاً حاسماً في ما إذا كانت العائلة ستتمكن من أن تصبح مالكة لبيت، أو ما إذا كانت ستقطن في وحدة سكنية تتمتع بحد أدنى من النوعية المقبولة. وللتمويل الإسكاني الرسمي دور مهم جداً يلعبه في توليد الطلب على السكن. فمن دون هذا التمويل يكون على الأسر أن تنتظر إلى حين ادخار المبلغ الكافي من أجل شراء بيت، أو الاقتراض من أفراد العائلة الموسعة أو الأصدقاء أو المقرضين غير الرسميين، وإن كان هذا الأخير أمراً غير شائع جداً. إن مشكلة هذه المصادر المساعدة هي أنها ليست متاحة للجميع، وفي بعض الأحيان تكون كلفة الحصول على الأموال مرتفعة، وبشكل خاص في حالة المقرضين غير الرسميين[(١)].

غير أنه لدى بعض الدول النامية مؤسسات إسكان رسمية وطيدة كتلك القائمة في الأردن، وفي بعض أقطار أمريكا اللاتينية. وغالباً ما تكون الظروف الاقتصادية والسياسية سبباً رئيسياً في فشل العديد من المؤسسات الخاصة بتمويل الإسكان. فمعدلات الفوائد المرتفعة، والتضخم الهائل، وعامل المجازفة في القروض الطويلة الأجل مقابل الرهونات والأنظمة المالية الشاذة التي تفرضها الحكومات، لا تترك سوى هامش ضيق للمؤسسات التمويلية في الدول النامية لتعبئة الموارد الكافية لتمويل الإسكان[(٢)].

تجدر الإشارة إلى أنه خلال الفترة الواقعة ما بين عامي ١٩٨٣ و١٩٨٨، قدم البنك الدولي مبالغ كبيرة لتمويل مشاريع السكن الذي يمكن تحمل كلفته لفئات الدخل المنخفض في عدة دول نامية. ففي عام ١٩٨٨ قدم البنك الدولي مبلغ ٦٨٠ مليون دولار تشكل ٣٤ بالمئة من إجمالي القروض لأغراض حضرية، وذلك لتوفير المأوى لفقراء المدن. هذا المبلغ فاق كثيراً المبالغ التي قدمت من أجل تنمية البرامج الزراعية التي يحتاج إليها بشكل حاد العديد من الدول الأقل نماءً. غير أن العام ١٩٧٢ سجل أول مشروع سكني تم تمويله وبناؤه من قبل البنك الدولي[(٣)]. هذا واقتصرت القروض الميسرة من البنك الدولي على تمويل جزء من تكاليف البنية التحتية في الموقع لإسكان ذوي الدخل المنخفض في الدول النامية، وكان الأردن أحد المتلقين لمثل هذه القروض.

واستجابةً للتغيرات السريعة في التحضر وفي الطلب، تم تحقيق إنجازات كبيرة في قطاع الإسكان في الأردن خلال العقدين الماضيين من قبل القطاعين العام والخاص. فقد

---

(١) Jordan, Ministry of Planning, «Housing Finance in Jordan,» in: *National Housing Strategy*, Technical Memorandum, no. 14 (February 1987).

(٢) Dale Bottom, «Global Trends in Housing Finance,» paper presented at: Proceedings of the Regional Conference on Housing Finance, Amman, 25-29 June 1989.

(٣) Robert Beckley, «Global Trends in Housing: Subsidising Credit or Mobilising Savings,» paper presented at: Ibid.

ساهم التمويل الذي قدمته المؤسسات الرسمية في البدء بمشاريع إسكانية عديدة، وعلى رغم نجاحها، فإن هناك أسئلة يجب مناقشتها في ما يتعلق بالطرف الذي تلقى قروض القطاع الرسمي بالفعل، وأي فئات الدخل كانت هي المفضلة؟ وكيف يتم التفاعل بين تلقي التمويل الرسمي واستخدام أموال تأتي من مصادر أخرى؟ غير أن شعار «بيت لكل أسرة» هو هدف قومي تسعى الحكومة سعياً حثيثاً لتحقيقه.

أولاً: استراتيجية الإسكان في الأردن

تمت الموافقة على الاستراتيجيا الوطنية للإسكان (NHS) في الأردن في ٢٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، غير أن المفارقة هي أن المصادقة الرسمية لم تقترن بالإجراءات التشريعية والدستورية التي كان من شأنها أن تحافظ على اختصاصات الاستراتيجيا. لقد أجريت عدة دراسات كجزء من الإعداد للاستراتيجيا، وتشمل: أنظمة تسليم المساكن، تحليل الأراضي السكنية، الشواغر في المساكن، تشريع العلاقة بين المالك والمستأجر، تمويل الإسكان، الضرائب على الأرض والمساكن، الدعم المالي للإسكان وللبنية التحتية، الإسكان الريفي، كلفة الإنشاءات وتقاناتها، وأثر الإسكان في الاقتصاد. وتمت مراجعة اثنين وعشرين تقريراً فنياً بعناية من قبل أربع لجان رفيعة المستوى تمثل القطاعات المعنية العامة والخاصة لتدقيق مشروعية التوصيات بشأن المكونات المختلفة لقطاع الإسكان.

لقد أخذت الاستراتيجيا الوطنية للإسكان بعين الاعتبار المجال الواسع من الأهداف الوطنية التنموية للقطاعات وما بين القطاعات والمحددة في الخطة الوطنية للأعوام ١٩٨٦ إلى ١٩٩٠ وما بعدها، كما أنها طورت في الوقت ذاته أهدافاً محددة يمكن قياسها واختبارها من خلال تحقيق السياسات وبرامج الاستثمار. أما الأهداف المعلنة للاستراتيجيا الوطنية للإسكان، فهي:

- توفير مسكن لائق وبكلفة يمكن تحملها لجميع فئات الدخل مع حد أدنى من اللجوء إلى الإعانات المباشرة أو غير المباشرة.

- تطوير برنامج يهدف بالتحديد إلى تأمين المأوى بالحد الأدنى اللازم من الموارد لذوي الدخل المنخفض عبر الأقنية الرسمية وغير الرسمية.

- تحسين فعالية أسواق الأراضي الحضرية في كل بلدة رئيسية، بحيث لا تعود الأرض عقبة أمام الأسر ذات الدخل المنخفض، والتي ترغب في بناء المرحلة الأولى من بيت كامل.

- دفع الاستخدام الكفء للقدرات القائمة إلى الحد الأقصى في قطاع الإسكان والأراضي السكنية بشأن:

  - القدرة المادية (القدرة على تحمّل التكاليف من قبل الحكومة والأفراد).
  - القدرة التقنية (آليات القطاعين العام والخاص لتوفير المساكن).

ـ تطوير القدرة على تسليم المنازل بأعداد كبيرة استناداً إلى فعالية اقتصادية من خلال مبادرات القطاع الخاص.

ـ تطوير برامج استثمار إسكاني في القطاعين الخاص والعام تنتج الحد الأقصى من المنفعة للاقتصادات الوطنية والمحلية.

ـ استخدام مواد البناء المحلية وأساليب الانشاء المحلية بالحد الأقصى مع تخفيض الكلفة الإجمالية للانشاءات إلى الحد الأدنى على مستوى كل فئة من فئات الدخل.

ـ تطوير استراتيجيا وطنية للإسكان يمكن تنفيذها بالحد الأدنى من الحاجة إلى:

- خطط و/أو منظمات تنفيذية جديدة.
- فرض ضوابط على استخدام الأراضي وعلى الانشاءات.

ـ تطوير استراتيجية إسكان وطنية قابلة للتعديل بسهولة مع تغير وضع الاقتصاد الكلي و/أو تغير التشديد على التنمية في المناطق.

لقد حددت الاستراتيجيا بشكل واضح أن النقص في الإسكان لذوي الدخل المنخفض يعود إساساً إلى عدم توفر الأراضي بكلفة معقولة وإلى الافتقار إلى التمويل. ومن الناحية الفعلية انتهت الاستراتيجيا إلى ثلاثة بدائل بنيت على حقائق سلوك الفاعلين في ميدان الإسكان في الأردن، بالإضافة إلى مؤشرات مستقبلية اجتماعية واقتصادية. ويمكن تلخيص البدائل الثلاثة على الشكل التالي:

١ ـ **استمرار الاتجاهات الحالية**: في هذا البديل يفترض استمرار الأداء السابق لقطاع الإسكان والسياسات الحكومية خلال فترة الخطة من عام ١٩٨٦ إلى عام ١٩٩٠، وحتى العام ٢٠٠١. هكذا تظل حصة المالكين ـ البناة هي الأكبر، وتبلغ ٨٦ بالمئة، وحصة العاملين في التطوير العقاري ٤ بالمئة، والإسكان العام ٦ بالمئة، ودائرة التطوير الحضري (UDD) ٤ بالمئة.

٢ ـ **برامج إسكان عامة قوية**: في هذا البديل يفترض أن الحكومة تريد الوصول إلى المستويات القصوى من إنتاج الوحدات السكنية. ولكي تحقق ذلك، على الحكومة الشروع في برنامج إسكاني عام طموح لبناء ٦,٨٠٠ وحدة سكنية عامة ذات الكلفة المنخفضة سنوياً. من ناحية أخرى، من المفترض بقاء السياسات التي تؤثر في القطاع الخاص كما هي بلا تغيير كما كانت في البديل الأول.

٣ ـ **قطاع خاص موجه**: يفترض هذا البديل أن الحكومة تعتمد بشكل رئيسي على قطاع المالكين ـ البناة والإسكان الشخصي لبناء وحدات مناسبة وبتكاليف يمكن تحملها وبالأعداد المطلوبة[٤].

---

(٤) Jordan, Ministry of Planning, «Draft Final Report: Executive Summary,» in: *National Housing Strategy* (July 1987).

بالطبع، وقع الخيار على البديل الثالث، إذ انه يتضمن تقليص التدخل الحكومي في عملية إنتاج المساكن. مع هذا أوصت الاستراتيجيا الوطنية بوضع حوافز لتشجيع المطورين الشخصيين على تنفيذ مشاريع «المواقع والخدمات» ووحدات السكن الأساسية للعائلات ذات الدخل المنخفض. ومن الحوافز التي يمكن تقديمها، الإعفاء الضريبي وخفض درجة المقاييس وإمكانية إجراء خلطة أكثر دقة تتكون من أحجام الأراضي التي تتيح التداخل في الإعانات، ومن تصنيف الأراضي الذي يتيح ادخال مناطق تجارية صغيرة في المشروع، وهي خلطة من شأنها جعل المشروع أكثر ربحية.

ومن أجل متابعة السياسات الاستراتيجية الموصى بها في الاستراتيجيا الوطنية، تم تشكيل مديرية التخطيط السكني ضمن مؤسسة الإسكان والتطوير الحضري. وقد أوكلت إلى هذه المديرية مهمة الإشراف على تنفيذ مراحل الاستراتيجيا والقيام بالتقييم والمراجعة اللازمين. وعلاوة على التنفيذ البطيء، فإن تقدم الاستراتيجيا قد واجه حتى الآن عقبات متعددة، ومن ضمنها:

● أن الاستراتيجيا تشتمل على خطط عمل مفصلة، كما لم توفر آلية عملية لتنفيذ توصياتها الاستراتيجية.

● هناك التزام سطحي بالسياسات التي أوصت بها الاستراتيجيا من قبل الهيئات الرسمية المعنية، التي تبدو وكأن لديها تحفظات وشكوك، وبخاصة في ظل غياب دعم سياسي على مستوى رفيع. وفي ما يتعلق بالاستراتيجيا، لم يعط اهتمام كاف من قبل القطاع العام من حيث التعاون والتنسيق مع مؤسسة الإسكان والتطوير الحضري. وتجاهل بعض المسؤولين الرسميين التوصيات المتعلقة بتوفير الأرض والمسكن للعائلات ذات الدخل المنخفض معتبرين أن مثل هذا العمل سيؤثر سلباً في صورة المدينة، ويزيد من عدد المناطق البائسة في المدن.

● حصول التغييرات التنظيمية والادارية المتلاحقة في مؤسسات الإسكان العامة. على سبيل المثال، في عام ١٩٩٢ أنشئت مؤسسة الإسكان والتطوير الحضري بوصفها كياناً شبه مستقل تحت سلطة وزارة الأشغال العامة والإسكان، وذلك بدمج دائرة التطوير الحضري ومؤسسة الإسكان، وهما كيانان يتمتع كل منهما بسمات مختلفة، بل هما في الغالب متناقضان(٥). ولكن الخبرة الإدارية المحدودة وضآلة الإمكانيات المالية لدى مؤسسة الإسكان والتطوير الحضري يجعلان من الصعب جداً اللحاق بالاستراتيجيا وسياساتها في التطبيق على الصعيد الوطني(٦).

---

(٥) World Bank, *Project Completion Report: Second Urban Development Project* (Washington, DC: The Bank, 1994).

(٦) Adel Basbous, «Evaluation of the Jordan National Strategy,» paper presented at: Symposium on the Role of Legislation in Housing Affordability, Amman, 5-6 April 1995. (in Arabic).

● ظهور عوامل أخرى خارجية كان لها أثر سلبي، مثل التخفيض الحاد في قيمة الدينار الأردني، والانخفاض الكبير في تدفق الحوالات من الأردنيين العاملين في الخارج، والتدهور الشديد في الاقتصاد المحلي خلال حرب الخليج وبعدها. زد على ذلك أن الطفرة في صناعة الإنشاءات التي حدثت في عام ١٩٩١ بناء على توقعات مستقبلية، أدت إلى تفاقم أوضاع غير مستقرة أصلاً، وذلك من خلال توجيه الموارد إلى ميادين أكثر ربحاً.

● التدفق الذي لا سابقة له لـ ٣٠٠,٠٠٠ عائد من دول الخليج، مع الارتفاع الحاد في تكاليف البناء، مما أدى إلى مضاعفة عدد الأسر ذات الدخل المنخفض غير القادرة على دخول سوق المساكن. وبالتالي قلّصت الأزمة الاقتصادية حجم المدخرات الشخصية ولم تترك أي مجال للقطاع الخاص لكي ينشط في إنتاج وحدات لائقة ذات تكلفة يمكن تحملها، كما هو تصور البديل الثالث في الاستراتيجيا الوطنية.

● اقتصار توصيات الاستراتيجيا، من أجل حل مشكلة السكن للعائلات ذات الدخل المنخفض، على نظام الملكية الخاصة فقط من دون أخذ البدائل الأخرى بعين الاعتبار، مثل أنظمة التأجير، التي تبدو أكثر واقعية بالنسبة إلى الفقراء المدقعين.

ثانياً: الإسكان في الأردن

١ ـ احتياجات الإسكان

إن نوعية السكن المتوفر لمعظم الأسر في الدول النامية هي مشكلة رئيسية، وما من خيار أمام كل من هذه الدول سوى معالجتها. وتحاول أمة بعد أخرى إيجاد سبل تعطي مكاسب كثيرة خلال سنوات قليلة. هذا وغالباً ما تبذل هذه الجهود من دون تعريف كامل وواقعي للمهمة، مما قد يؤدي، بل يؤدي بالفعل، إلى حلول مزعومة تكون غير ملائمة، فتكون النتيجة في الغالب بدايات زائفة وباهظة الكلفة(٧).

إن الإسكان يشكل القطاع الأكثر أهمية في الاقتصاد الأردني من حيث حصته في التكوين الإجمالي لرأس المال الثابت (٢٠ بالمئة إلى ٣٠ بالمئة خلال الفترة (١٩٧٥ ـ ١٩٨٥)). وفي خلال العام ١٩٩٢ شكلت المباني السكنية نحو ٩ بالمئة من الناتج القومي الإجمالي(٨). إن الأردن يمتلك أعلى نسبة من الاستثمار في الإسكان في الدول

---

(٧) Jordan, Ministry of Planning, «Revised Housing Needs and Associated Investment in Jordan, 1986-2006,» in: *National Housing Strategy*, Technical Memorandum, no. 5 (January 1987).

(٨) Jordan, Ministry of Planning, «Economic and Social Development,» in: Jordan, Ministry of Planning, *The National Development Plan, 1993-1997* (Amman: [The Ministry], 1993).

العربية[٩]. وقد ارتفع المخزون السكني من الوحدات التقليدية من ٣٥٣,٨٦٥ وحدة في عام ١٩٧٩ إلى ٨٣١,١٠٧ وحدة في عام ١٩٩٤، بمعدل نموّ بلغ ٢٣٥ بالمئة خلال أقل من خمسة عشر عاماً، إلا أنه لا يزال هناك نقص في المساكن في البلاد، وبخاصة في عمان والزرقاء، حيث وصل عدد السكان إلى ٢,٢ مليون نسمة في عام ١٩٩٤[١٠].

إن الاكتظاظ في الغرف في الوحدات السكنية الأقدم عهداً المبنية دون المقاييس قد تكون المشكلة الأكثر خطورة، والتي سيتطلب علاجها كلفة عالية. إن نحو ٤٦ بالمئة من السكان يعيشون بمعدل شخصين أو ثلاثة أشخاص في الغرفة الواحدة، بينما يعيش ١٨ بالمئة بمعدل يفوق الأربعة أشخاص للغرفة[١١]. وبناء على تقدير الاحتياجات السكنية ومستويات الكلفة المفترضة والقدرة على تغطية التكاليف، فإن مجموع الاستثمار الإسكاني المطلوب لبلوغ الأهداف في الخطة الوطنية للفترة (١٩٩٣ ـ ١٩٩٧) يبلغ نحو ١٥٠ مليون دينار أردني (بأسعار عام ١٩٩٣)، من بينها ٧٢,٥ مليون دينار أردني لازمة لتوفير وحدات جديدة، ورفع مستوى الوحدات القديمة أو استبدالها في عمان[١٢]. من ناحية أخرى، فإن الفئات ذات الدخل المنخفض، التي لا تزال قدرتها على الحصول على التمويل والسلف التي تمكنها من بناء بيوتها الخاصة قدرة محدودة، هي بحاجة إلى نحو ٦٨ بالمئة من الاستثمار الإسكاني السنوي المقدّر[١٣].

يمكن تلخيص المسائل الأساسية التي تواجه العرض في المساكن على الشكل التالي:

- ارتفاع تكاليف البناء مقابل الدخل المنتظم وبشكل خاص لدى العائلات ذات الدخل المنخفض.

- النقص في فرصة الحصول على تمويل وتسليف يمكن للأسر ذات الدخل الوسطي فما دون أن تتحمل كلفته[١٤].

---

(٩) Nabil al-Tawil, «Housing Finance in the ESCWA Region: Institutions and Procedures,» paper presented at: Proceedings of the Symposium on Low-Cost Housing in the Arab Region, Sana'a, 24-28 October 1992.

(١٠) Jordan, Ministry of Economy, Department of Statistics, *Preliminary Results of the Population and Housing Census, 1994* (Amman: [The Ministry], 1995).

(١١) Jordan, Ministry of Planning, «Main Issues,» in: *National Housing Strategy*, Technical Memorandum, no. 20 (April 1987).

(١٢) United Nations, Economic and Social Commission for Western Asia [ESCWA], *Housing and Basic Services in Rapid Changing Urban Areas: Crisis Housing* (Amman: [ESCWA], 1993), chap, 3: «Housing Situation in Four Fast Growing Arab Capitals,» (in Arabic).

(١٣) Al-Tawil, «Housing Finance in the ESCWA Region: Institutions and Procedures».

(١٤) Jordan, Ministry of Planning, «Housing and Housing Land Affordability,» in: *National Housing Strategy*, Technical Memorandum, no. 13 (February 1987).

● الافتقار إلى بيانات يمكن الاعتماد عليها عن الحالة الإسكانية القائمة، وهي بيانات ضرورية من أجل التحليل والتقييم.

● إن ارتفاع سعر الأرض في المدن يظل عائقاً أساسياً أمام العديد من العائلات المنخفضة والمتوسطة الدخل يمنعها من الحصول على قطعة أرض شرعية ويمكن دفع ثمنها. إن حصة الأرض من التكاليف في المناطق الحضرية تشكل نحو ٤٠ بالمئة من الكلفة الإجمالية لبناء وحدة سكنية. وفي المقابل، لا تشكل كلفة الأرض عاملاً رئيسياً في كلفة المسكن في الريف.

إن عجزاً كبيراً ينشأ عن السياسات غير الفاعلة لتقسيم المناطق وتحديد صنف الأراضي وعدم استخدام البنية التحتية المتوفرة استخداماً كافياً في المناطق الحضرية. وتعود اللااقتصادية إلى التوسع العشوائي في مساحات المخطط البلدي الرئيسي، بينما تظل نسبة عالية من الأراضي الحضرية التي تتمتع بالخدمات خالية[١٥]. إن الكثير من الإسكان الحضري قد اتخذ شكل أبنية ممتدة ومتناثرة على مساحات كبيرة من الأرض. وقد أدى هذا إلى تكاليف مفرطة في البنية التحتية، وإلى نقص في الإسكان الذي يمكن لفئات الدخل المنخفض تحمل تكاليفه.

٢ ـ أنظمة تسليم المساكن

تتسم أنظمة تسليم المساكن في الأردن بنشاط القطاع الخاص وبناء المساكن بشكل فردي. ويقدر أن ١٠٨,٠٠٠ وحدة سكنية بنيت خلال الفترة الواقعة من عام ١٩٨٠ إلى ١٩٨٥ بمعدل ١٨,٠٠٠ وحدة سنوياً. ومن هذا المجموع قام القطاع العام ببناء ١١,٢٠٠ وحدة، أي ١٠,٤ بالمئة، والتعاونيات ببناء ١,٩ والعاملون في مجال التطوير العقاري ببناء ٢ بالمئة. أما الباقي، أي ٨٧,٧ بالمئة، فقد قام ببنائها مقاولون مستثمرون صغار ومالكون/ بناة أفراد.

وبناءً على نتائج المسح الإسكاني الوطني لعام ١٩٨٦ وبيانات أخرى متوفرة، يقدر أن ٦٧,٣٥٠ وحدة سكنية تم بناؤها في عمان الكبرى ومناطق حضرية أخرى خلال الفترة من عام ١٩٨٠ إلى عام ١٩٨٥. ويشكل هذا ٦٢,٤ بالمئة من الرقم الإجمالي المقدر لبناء الوحدات السكنية خلال تلك الفترة[١٦].

يلعب القطاع العام دوراً محدوداً، ولكنه مهم، في توفير المساكن لمجموعات معينة

---

(١٥) Magdy Tewfik, «Urban Land in Jordan: Issues and Policies,» *Cities*, vol. 6, no. 2 (May 1989), pp. 119-136.

(١٦) Jordan, Ministry of Planning, «Housing Delivery Systems in Jordan,» in: *National Housing Strategy*, Technical Memorandum, no. 8 (February 1987).

مستهدفة. تتضمن هذه المجموعات العائلات ذات الدخل المنخفض في المناطق الريفية الحضرية، وموظفي الحكومة والعسكريين. هذا، وفي الخطة الوطنية للفترة (١٩٩٣ ـ ١٩٩٧) يقدر أن الاحتياجات السكنية وصلت إلى معدل ٢٥,٠٠٠ وحدة سكنية جديدة سنوياً لكي تلبي الطلب المتنامي على السكن[١٧]، إلا أن مجلس الإسكان السابق والعاملين في مجال التطوير العقاري الخاص، والتعاونيات الإسكانية، كلها منهمكة في بناء البيوت للأسر ذات الدخل الوسطي، والذين برهنوا على قدرتهم على بناء مساكنهم بأنفسهم كمالكين/ بناة.

ثالثاً: تمويل الإسكان والأهلية والقدرة على تحمل التكاليف

إن ٥٠ ـ ٧٠ بالمئة من الساكنين في بيوت وشقق يملكونها في المناطق الحضرية في الأردن، إما ورثوا هذه البيوت، أو قاموا ببنائها على أراض كانوا يملكونها في السابق. وترتفع هذه النسبة إلى ٨٠ بالمئة في المناطق الريفية. ويجري تمويل الإسكان الفردي من عدة مصادر معظمها يأتي من مدخرات عائلية وبيع أملاك عقارية أو أملاك أخرى. أما مصادر التمويل غير الرسمية، فهي قروض إما من عائلات و/ أو أصدقاء[١٨].

لم يكن التمويل الإسكاني قبل عام ١٩٦٤ قائماً في الأردن إلا قليلاً، وقد حدث اختراق في عام ١٩٧٤ عندما تم تأسيس بنك الإسكان. واليوم توجد في البلد مؤسسات تمويل إسكاني رسمية ومتطورة (انظر الجدول رقم (٥ ـ ٦ ـ ١)).

إن مصادر التمويل الرسمي هي مجموعة غير متجانسة، غير أن القروض من المصارف وشركات التمويل ومؤسسات التطوير العقاري وصناديق الإسكان العسكري وصناديق الموظفين تلعب دوراً صغيراً في التمويل في المناطق الحضرية، كما أن دورها شبه معدوم في المناطق الريفية. أما في حالة السكن المبني على أرض مملوكة أصلاً في المناطق الحضرية، فإن دور القروض المصرفية هو دور كبير.

١ ـ بنك الإسكان

يولّد بنك الإسكان، بصفته أكبر مؤسسة إيداعية في الأردن، أضخم مبلغ مخصص للقروض (وصلت الإيداعات إلى مبلغ ٨١٦,٩ مليون دينار أردني في نهاية عام ١٩٩٤)، ولديه فروع في أنحاء البلاد كافة. وقد ساهم البنك منذ تأسيسه في بدء ما يزيد على ١٢٩,٠٠٠ مسكناً بمساحة بناء إجمالية وصلت إلى ١٨,١ مليون م^2. ويقدم البنك قروضاً

(١٧) Jordan, Ministry of Planning, «Economic and Social Development».

(١٨) Jordan, Ministry of Planning, «Housing Finance in Jordan».

لمختلف الأغراض، مثل بناء بيت جديد أو شرائه، وتوسيع بيت قائم أو إتمامه، وصيانة البيوت وترميمها.

الجدول رقم (٥ ـ ٦ ـ ١)
المؤسسات والصناديق التي كانت تقدم تمويلاً إسكانياً في الأردن خلال الفترة (١٩٨٠ ـ ١٩٨٥)

المؤسسة أو الصندوق	عدد القروض	مبالغ القروض (بالدينار الأردني)	عدد الوحدات	معدل المبلغ القرض	متوسط عدد الوحدات للقرض الواحد	معدل حجم الدين لكل وحدة (بالدينار الأردني)
القطاع العام						
مؤسسة الإسكان						
• أفراد	-	-	-	-	-	-
• مؤسسات	١٥٧٧	١٩٠٢٣٨٣٩	١٥٧٧	١٢٠٦٣	١	١٢,٠٦٣
المجموع الجزئي	١٥٧٧	١٩٠٢٣٨٣٩	١٥٧٧	١٢٠٦٣	١	١٢,٠٦٣
مؤسسة الإسكان العسكرية						
• صندوق إسكان الضباط	٣٠٠	١٥٤١٠٥١٠	٦٩٠	٥١٣٦٨	٢,٣٠	٢٢,٣٣٤
• صندوق إسكان الجنود	٦٥٩٥	١٩٨٣٠٠٩٠	٦٥٩٥	٣٠٠٧	١	٣,٠٠٧
المجموع الجزئي	٦٨٩٥	٣٥٢٤٠٦٠٠	٧٢٨٥	٥١١١	١,٠٦	٤,٨٣٧
إجمالي القطاع العام	٨٤٧٢	٥٤٢٦٤٤٣٩	٨٨٦٢	٦٤٠٥	١,٠٥	٦,١٢٣
القطاع الخاص						
بنك الإسكان	١٧٠٨١	٢١٦٣٠٣٨٧٨	٣٥٩١٨	١٢٦٦٣	٢,١٠	٦,٠٢٢
مؤسسات التطوير العقاري						
• ريفكو	١٣٠٦	٢٢١٣٠١٧٥	١٣٠٦	١٦٩٤٥	١	١٦,٩٤٥
• دلركو	١٥٥	١١٥٥١٨٨	١١٥	١٠٠٤٥	١	١٠,٠٤٥
• عقاركو	٥٩	١٧١٠٠٠٠	٥٩	٢٨٩٨٣	١	٢٨,٩٨٣
• بيت الاستثمار الإسلامي	٣٢٦	٦٣٣٤٠٠٠	٣٢٦	١٩٤٢٩	١	١٩,٤٢٩
المجموع الجزئي	١٨٠٦	٣١٣٢٩٣٦٣	١٨٠٦	١٧٣٤٧	١	١٧,٣٤٧
صناديق الإسكان الخاصة						
• شركة مصفاة النفط	١٠٧	١٤٠٨٢٤٠	١٠٧	١٣١٦١	١	١٣,١٦١
• المنظمة التعاونية الأردنية	٧٥	٤٢٠٠٠٠٠	١٠٦	٥٦٠٠٠	١,٤١	٣٩,٦٢٣
• صناديق إسكان المعلمين	٣٧٨	٣٦٢٠٩٧٤	٣٧٨	٩٥٧٩	١	٩,٥٧٩
• إسكان الجامعة الأردنية	٣١٧	٣١٧٢٩٦٠	٣١٧	١٠٠٠٩	١	١٠,٠٠٩
• إسكان كبار الموظفين	١٩٨	٢٥٧٣٢٥٦	١٩٨	١٢٩٩٦	١	١٢,٩٩٦
• صندوق الضمان الاجتماعي	١٦٨	١٨٩٦٩٥٣	١٦٨	١١٢٩١	١	١١,٢٩١
المجموع الجزئي	١٢٤٣	١٦٨٧٢٣٨٣	١٢٧٤	١٣٥٧٤	١,٠٢	١٣,٢٤٤
إجمالي القطاع الخاص	٢٠١٣٠	٢٦٤٥٠٥٦٢٤	٣٨٩٩٨	١٣١٤٠	١,٩٤	٦,٧٨٣
إجمالي القطاعين العام والخاص	٢٨٦٠٢	٣١٨٧٧٠٠٦٣	٤٧٨٦٠	١١١٤٥	١,٦٧	٦,٦٦٠

ملاحظة: هذه القائمة تشمل فقط الصناديق التي توافرت عنها المعلومات بالنسبة إلى عدد الوحدات السكنية التي تم تمويلها.

المصدر: Jordan, Ministry of Planning, «Housing Finance in Jordan,» in: *National Housing Strategy*, Technical Memorandum, no. 14 (February 1987).

يضع برنامج القروض الفردية لدى بنك الإسكان عدداً من الشروط والمتطلبات لمنح القروض، من ضمنها أن يمنح قرض واحد للمواطن الواحد، وأن يكون بحوزة المتقدم سند ملكية لقطعة أرض، ورخصة بناء لبيت مساحته ٢٠٠م٢ أو أقل، وبيان عن دخل المقترض يظهر دخلاً شهرياً يبلغ ٣٧٥ ديناراً أردنياً أو أقل. يقتصر حجم القرض على ٢٧ ضعفاً للدخل الشهري للمقترض، أي ١٠,٠٠٠ دينار أو ٧٥ بالمئة من الكلفة، أيهما أقل، على ألا يتعدى التسديد (بأقساط شهرية) ٣٠ بالمئة من دخل الأسرة. وتمنح القروض بمعدل فوائد يبلغ ٧ بالمئة لمدة أقصاها خمس عشرة سنة(١٩)، حيث ان البنك لا يمكنه أن يمدد هذه الفترة إلا بانتهاك قواعد قانون (المرابحة)، وهو أحد القوانين العثمانية.

ينص هذا القانون على أنه يجب ألا تتعدى الفوائد على قرض ما المبلغ الأساسي لمجموع الأقساط. ويعمل بنك الإسكان كذلك على أساس تجاري ويقدم قروضاً للعائلات ذات الدخل المتوسط والمرتفع من أجل بناء البيوت. وهو يعمل كأداة رئيسية لسياسة الإسكان الحكومية، وذلك من خلال تأمين القروض الإسكانية الخاصة بالأفراد والمؤسسات العقارية والمؤسسات العامة.

غير أن هناك أموراً بحاجة إلى المعالجة في ما يتعلق بالطرف الفعلي الذي يتلقى قروض القطاع الرسمي. فبعيداً عن المقولات الرسمية حول سياسات الإقراض، والمعايير المطبقة والأهداف الاجتماعية، ما هي الصورة الحالية للمقترضين الموثقة قروضهم بالرهونات العقارية!؟ وكيف تبدو لدى مقارنتها بمشتري المنازل الحاليين الآخرين؟ وما مدى أهمية نوع الوحدة المزمع شراؤها؟ وكيف يكون التفاعل بين تلقي التمويل الرسمي واستخدام أموال من مصادر أخرى؟

يفترض وجود عدة عوامل حاسمة في تحديد من يحصل على التمويل الرسمي، وهذه تتضمن الموارد الاقتصادية (مثل الدخل والممتلكات)، ونوع العمل والوظيفة، ومواصفات الملك المزمع شراؤه، ومصادر النقود الأخرى المتوفرة لدى الأسرة. ومن الطبيعي أنه كلما كان مستوى الدخل أعلى، تحسنت قدرة الأسرة على تسديد قرض ما، إلا أن المؤسسات الرسمية تفضل إقراض شخص يتلقى راتباً، حيث إن الدخل يكون منتظماً وسهل الإثبات، ويسهل الحجز عليه إذا دعت الضرورة. ومن الجدير ذكره أنه في المناطق الريفية يعتبر التمويل الرسمي هو الأضعف بالمقارنة بأية منطقة حضرية في البلاد. وهذا يعكس جزئياً ندرة وجود مشترين حاصلين على تمويل رسمي في المناطق الريفية، الأمر الذي يشير بدوره إلى عدم وصول مؤسسات الإقراض الإسكاني إلى تلك المناطق(٢٠).

---

(١٩) Ezzat Mahmoud and Hussam Akkawi, «Subsidy Policies in the Housing Sector,» paper presented at: Symposium on the Role of Legislation in Housing Affordability, Amman, 5-6 April 1995. (in Arabic).

(٢٠) Jordan, Ministry of Planning, «Housing Finance in Jordan».

وفي ما يبدو أن بنك الإسكان يتمتع بوفرة في الأموال للإقراض بشكل إجمالي فقد انتقل تركيزه من الإقراض مقابل الرهونات العقارية إلى الإقراض التجاري (مثلاً تطوير مرافق سياحية ودكاكين، وبناء منازل بشكل يتعدى مبلغ القرض الفردي). وبذلك فإنه لا يعطي التمويل الإسكاني إلا لأقلية من الأسر ذات الدخل المنخفض (انظر الجدول رقم (٥ ـ ٦ ـ ٢)). من ناحية أخرى، فإن موظفي الحكومة والعسكريين ليسوا أكثر احتمالاً من غيرهم للحصول على قروض من مصادر رسمية. إن هذه النتيجة تطرح سؤالاً حول ما إذا كان البرنامج الخاص بهذه المجموعات، والذي يتضمن إعانات كبيرة، قد أدى بالفعل إلى أن يصبح عدد أكبر منهم مالكين لبيوت مما لو كان الوضع مختلفاً عن ذلك.

الجدول رقم (٥ ـ ٦ ـ ٢)

القروض التي قدمها بنك الإسكان الأردني (١٩٧٤ ـ ١٩٩٤) (ملايين الدنانير الأردنية)

النشاط الإقراضي	١٩٧٤ ـ ١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	المجموع
قروض إسكان	٦٠٢,٩	٩٢,٠	٧٨,٧	١٢٠,٤	٨٩٤,٠
تسهيلات ائتمانية	٤٠٨,٢	٦٣,٨	٨٢,٨	٩١,١	٦٤٥,٩
قروض التطوير	١٩٤,٥	١٤,٣	٢٥,٨	٢٥,٧	٢٦٢,٠
المجموع	١٢٠٥,٦	١٧٠,١	١٨٧,٣	٢٣٧,٢	١٨٠١,٩

المصدر: الأردن، بنك الإسكان (١٩٩٠).

٢ ـ مؤسسات التمويل الإسلامية

ليس من مجال هنا في هذه الورقة لمناقشة «الربا» مقابل «المضاربة»، أو المشاركة في المجازفة في النظام المالي الإسلامي[٢١]. لقد ظهرت مؤسسات التمويل الإسلامية خلال الثمانينيات لتتناول معظم الأعمال المصرفية بطريقة توصف بأنها غير ربوية، والتي هي مختلفة عن الأعمال المصرفية العادية وتتماشى مع المبادئ الإسلامية. على سبيل المثال، يجري تسديد قرض لشراء بيت من خلال نظام دفعات تأجيرية يجري تقاسمها مع البنك أو مع شركة الاستثمار على أساس توزيع نسبي، إلا أن المودعين يتلقون أرباحاً على أساس ما تكسبه المؤسسة.

وبسبب الإمكانات الكامنة في هذا النوع من القروض واحتمال زيادة عملية الاقتراض وفقاً للقوانين المصرفية الإسلامية، يبدو أن هناك أسباباً مقنعة لكي تقوم المصارف الأخرى بطرح شروط أكثر تنافسية لمثل هذه القروض، وأن تقوم في الوقت

(٢١) سيد قطب، **في ظلال القرآن**، ط ٧ (بيروت: دار إحياء التراث العربي، ١٩٧١)، القسم ٣، ص ٤٦٥ ـ ٤٩٠، وشمس الدين أبو عبد الله محمد بن أحمد القرطبي، **الجامع لأحكام القرآن** (بيروت: دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٨٧)، القسم ٣، ص ٣٤٧ ـ ٣٧٦.

نفسه بترتيب عملية التسديد بما يتماشى مع الشريعة الإسلامية. مثلاً في مصر، قام العديد من المصارف بافتتاح فروع خاصة للتعامل مع الزبائن الذين يفضلون المعاملات المصرفية الإسلامية.

والمثل الأبرز هو البنك الأردني الإسلامي (الإيداعات ٤٦٢ مليون دينار أردني في نهاية عام ١٩٩٤)، والذي تأسس في عام ١٩٧٩، ولكنه بدأ ببرنامج التمويل الإسكاني في منتصف الثمانينيات. يقوم البنك برعاية عملية البناء، فيبيع ويمول خطط الإسكان، ويمنح القروض لتزويد المستفيدين بمواد البناء. إن الحد الأقصى للقرض الفردي يبلغ ٥,٠٠٠ دينار يتم تسديده بأقساط شهرية خلال مدة خمس سنوات بنسبة أرباح تبلغ ٦,٥ بالمئة[٢٢]. لكن يمكن للبنك أن يمنح قروضاً أكبر من هذا المبلغ بكثير بحسب أوضاع المقترض. وقد ساهم البنك منذ تأسيسه في البدء ببناء ما يزيد على ٤٥,١٣٨ منزلاً باستثمار إجمالي مقداره ١٣٨,٢ مليون دينار حتى نهاية عام ١٩٩٤[٢٣].

إن الربح على القرض الذي توزعه مؤسسات التمويل الإسلامية هو عادة أعلى من ربح المصارف التي تعمل وفق الأعمال المصرفية التقليدية. بيد أن الأقساط الشهرية التي يتم الاتفاق عليها وفقاً للأعمال المصرفية الإسلامية لا تلزم المقترض بتحمل أية مدفوعات إضافية إذا مددت فترة التسديد لأسباب معينة إلى ما بعد فترة الخمس سنوات.

٣ ـ التجربة الأردنية ومدى انطباقها في فلسطين

إن الأردن، خلافاً للضفة الغربية وقطاع غزة هو بلد مزدهر نسبياً، ومشاكل الإسكان فيه ليست حادة كما هو الحال في الأراضي الفلسطينية. لقد خطا الأردن خطوات بعيدة في التطوير المؤسساتي والتشريعي في ميدان الإسكان، مثل بنوك الرهون العقاري ومؤسسات تطوير الأراضي ونظام تسجيل الأراضي والرقابة البلدية على تصاريح البناء والتفتيش على الإنشاءات... الخ.

منذ الاحتلال الإسرائيلي، شكل الوضع الإسكاني أحد أخطر المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وغزة. وقد تم تحديد المتطلبات السكنية في الأراضي الفلسطينية، حتى ان بعض المحاولات قد جرت لتقدير

(٢٢) M. A. Shehadeh, «The Experience of Islamic Banks and Finance Institutions in the Housing Field in Jordan,» paper presented at: Proceedings on the Regional Conference on Housing Finance, Amman, 25-29 June 1989.

(٢٣) S. Shaheen, «The Experience of the Jordan Islamic Bank,» paper presented at: Symposium on the Role of Legislation in Housing Affordability, Amman, 5-6 April 1995. (in Arabic).

الطلب المتوقع[٢٤]، إلا أنه لم يتم وضع استراتيجيا إسكانية كجزء متكامل من برنامج التنمية الوطني الاقتصادي والاجتماعي[٢٥].

هذا وبما أن المصارف الأردنية كان لديها فروع عاملة في الضفة الغربية قبل الاحتلال الإسرائيلي في عام ١٩٦٧، ونتيجة للروابط التاريخية والثقافية القوية بين الأردن وفلسطين، فمن المتوقع استمرار صلات اقتصادية فاعلة بين الأردن والدولة المستقلة المجاورة. لذلك فمن المرجح أن تكون الأنظمة المصرفية وآليات التمويل في فلسطين المحررة مشابهة جداً لتلك القائمة في الأردن. وقد بدأت بعض المصارف التجارية بإعادة فتح أبوابها في المدن الرئيسية في الضفة الغربية. كما سيقوم بنك الإسكان باستئناف عملياته هناك تقريباً. ومن ناحية أخرى، فإن بنك فلسطين والمصارف التجارية المصرية تعمل في غزة.

رابعاً: تمويل الإسكان في فلسطين

اقتصر الاستثمار في قطاع الإنشاءات تحت الاحتلال الإسرائيلي على الاستثمار الخاص. ويشكّل بناء البيوت الفردية تقليدياً جل الاستثمار الخاص في الضفة الغربية وغزة، وخصوصاً في المجتمعات الريفية وشبه الحضرية.

ارتفعت خلال الفترة ما بين عامي ١٩٨٠ و١٩٨٧ مساهمة قطاع الإسكان في التكوين الإجمالي لرأس المال الداخلي في الأراضي الفلسطينية من نحو ٢٢٤ مليون دولار إلى ٣٦٠ مليون دولار. وهذا يمثل ما معدله نحو ٦٩ بالمئة من التكوين الإجمالي لرأس المال الداخلي. وقد تعرّض قطاع الإسكان بعد عام ١٩٨٧ لانخفاض حاد في الناتج بسبب القيود الإسرائيلية، واختلال الحياة الاجتماعية ـ الاقتصادية للسكان في الأراضي المحتلة، وانخفاض الحوالات الشخصية[٢٦].

وبسبب الظروف المالية العسيرة السائدة في معظم المجتمعات الريفية في الضفة الغربية، وكذلك في المخيمات في غزة، فإنه لمن المألوف أن يتم السكن في مبان لم ينته العمل فيها. وتجري إضافة غرف أو طوابق بأكملها بعد السكن في المبنى[٢٧]. وليس غريباً أن تشاهد «أعمدة الأمل» تنتصب هنا وهناك على السطوح في بلدات وقرى الأراضي الفلسطينية بانتظار إكمال بناء طابق إضافي.

---

(٢٤) United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], *Construction and Housing in the West Bank and Gaza Strip*, prepared by Rami AbdulHadi, UNCTAD/ECDC/SEU/4 (Geneva: UNCTAD, 1994).

(٢٥) المصدر نفسه.

(٢٦) المصدر نفسه.

(٢٧) المصدر نفسه.

قدمت اللجنة الفلسطينية ـ الأردنية المشتركة خلال الفترة ما بين عامي ١٩٧٩ و١٩٨٦ ٢,٧٦٢ قروض إسكان فردية بلغ مجموعها نحو ٤٧,٥ مليون دولار، إذ تلقت الضفة الغربية ٢,٥٠٠ قرض فردي، وتلقت غزة الباقي، ويبلغ ٢٦٢ قرضاً[٢٨]. ومن المصادر الأخرى العاملة في بناء المساكن، شركات التطوير العقاري، والمستثمرون المحليون، والتعاونيات الإسكانية، وصناديق النقابات المهنية. ولسوء الحظ فإن معظم هؤلاء غير مهيئين للعمل بشكل فعال في مجال الإسكان.

ومنذ عام ١٩٦٧ شكل غياب مرافق التسليف الفلسطينية الرسمية، بالإضافة إلى القيود الإسرائيلية على استخدام الأراضي ومصادرة أراضي العرب في الأراضي الفلسطينية، شكل عقبة رئيسية أمام الأعمال التنموية بشكل عام، والإسكان على وجه الخصوص، وبدأت معالجة هذه الأوضاع جزئياً من خلال برنامج قروض الإسكان الذي نفذته اللجنة المشتركة خلال الفترة (١٩٧٩ ـ ١٩٨٦) كما ذكر أعلاه. وعلى الرغم من إعادة فتح بعض المصارف التجارية الأردنية في عام ١٩٨٦، لم يكن هناك أي تمويل أو تسليف أو رهن لأغراض الإسكان. من ناحية أخرى، تقدم المصارف الإسرائيلية برامج تسليف لا قِبَلَ للفلسطينيين في القدس بقبول شروطها، كما ان غياب المؤسسات المالية الفلسطينية المحلية، القادرة على تقديم السلف لغرض الإسكان، يشكل عقبة رئيسية أمام تطوير قطاع الإنشاءات والإسكان، وخصوصاً لفئات المجتمع ذات الدخل المنخفض[٢٩].

غير أن برنامجاً قام البنك العربي بتبنيه مؤخراً، من شأنه أن يشجع العملاء الفلسطينيين على فتح حسابات توفير من أجل شراء بيوت جديدة. هذا البرنامج يتضمن إسهاماً اسمياً شهرياً ثابتاً في حساب التوفير لمشتري البيت. أما القسط الشهري فيحدد تبعاً للدخل الشهري للمشتري المفترض. ولا توجد حدود عليا أو دنيا لهذه الإسهامات الشهرية التوفيرية، لكنها بمثابة حافز لتشجيع المدخرين لزيادة دفعاتهم الشهرية إلى أقصى حد. وتعمل آلية التوفير لمدة ثلاث سنوات كحد أدنى، وفي أي وقت بعد هذه المدة يمكن للمستفيد أن يحصل على قرض يبلغ ثلاثة أضعاف المبلغ الذي قام بتوفيره في حساب التوفير الخاص بشراء البيت. وهكذا، كلما ارتفعت المدخرات الشهرية ارتفع حجم القرض بثلاثة أضعاف، بحيث يصبح ممكناً منح قرض أكبر لتغطية الدفعة الأولى لبيت جديد، إما بشكل كلي أو جزئي. إن هذا الأمر سيمكن المشتري من الحصول على تمويل للقسم المتبقي من كلفة البيت الجديد.

خامساً: توصيات واستنتاجات

لدى مراجعة التمويل الإسكاني في الأردن، من الممكن أن نخلص إلى استنتاجات وأن نقدم توصيات، كما يلي:

---

(٢٨) المصدر نفسه.

(٢٩) المصدر نفسه.

١ ـ إن البنك المركزي الأردني ينظم النظام النقدي في البلاد. وهذا النظام منحاز إلى بنك الإسكان على حساب المصارف والمؤسسات المالية الأخرى. إن هذا الموقف بحاجة إلى التصحيح، لذلك يجب تشجيع التفكير الخلاق والمبدع لوضع آليات جديدة لتمويل الإسكان من أجل زيادة القروض الممنوحة للأسر الواقعة في أسفل سلم الدخل. فإذا كان المطلوب تقديم دعم لفئات الدخل المنخفض لكي تتمكن من شراء وحدات سكن أساسية، فإنه يجب أن يقدم لهم قبل غيرهم. إن الوضع بحاجة ماسة إلى سد الثغرات في الدعم وتسربه نحو فئات غير الفئات المستهدفة.

٢ ـ ينبغي إعادة النظر في القانون العثماني (المرابحة) في ما يتعلق بتسديد الفوائد من قبل المقترضين من فئات الدخل المنخفض. فتمديد فترة السداد يؤدي إلى دفعات أقل، الأمر الذي يجعل بعض القروض لهذه الفئات أكثر قابلية للسداد. وما تدعو الحاجة إليه هو نظام تضمن فيه الحكومة، وإن دعت الضرورة تسدد أو تدعم، معدلات الفوائد التي تستوفيها مؤسسات الرهون لكي تجعل إجراءاتها أكثر استجابة لمتطلبات المقترضين من فئات الدخل المنخفض. على كل حال، فإن استراتيجية الإسكان الوطنية قد أوصت بأن تؤسس الحكومة برنامج ضمان لعدم تسديد القروض الموثقة برهن[٣٠].

٣ ـ ليس من المبرر، تحت أي طائل، أن يظل بنك الإسكان المؤسسة الوحيدة القائمة في السوق المحلية التي تتمتع بحوافز تحبوها بها الحكومة، مثل المزايا الضريبية والضمانات المالية، اعترافاً بتفويضه بمساعدة الأسر ذات الدخل المنخفض، وعلى الحكومة السماح لمؤسسات تمويلية أخرى بالتنافس مع بنك الإسكان على قدم المساواة. إن هذا سينحو إلى إلغاء المتطلبات الصعبة وتوفير شروط تنافسية للحصول على رهن، أو قرض، طويل الأجل من مصدر تمويلي رسمي. وعلى المصارف أيضاً أن تنشط في زيادة القروض لمواد البناء، وبخاصة لصغار المالكين/البناة.

٤ ـ يتعين أن تكون فوائد القروض التي تستوفيها المؤسسات المالية الإسلامية مساوية لتلك الفوائد لدى المصارف العادية. إن هذا قد يقنع مزيداً من المقترضين بالاستفادة من التسهيلات المالية غير الربوية.

٥ ـ إن تجربة الأردن في حقل الإسكان، على رغم حداثتها، جديرة بالدراسة من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية، فالدولة المستقبلية تتطلب صياغة استراتيجية إسكان ووضع مبادئ ومقاييس وأنظمة للإسكان قابلة للتطبيق، بالإضافة إلى إيجاد الأساليب الأمثل لتمويل الإسكان من أجل مواجهة النقص الحاد في المساكن في الأراضي الفلسطينية.

---

(٣٠) Jordan, Ministry of Planning, «Housing Finance in Jordan».

المحور السادس

صناعة الإنشاءات

١ ــ الورقة المحورية:
قطاع البناء

جان سودربيرغ(*)

خلاصة

يشكل قطاع البناء الأداة التي يتمكن من خلالها المجتمع من تحقيق أهدافه في مجال التطوير الحضري والريفي على حد سواء. ومن الواضح أن هنالك طرقاً عدة لتحقيق هذه الأهداف، وبعضها فعال وبناء أكثر من غيره.

تهدف هذه الورقة إلى إلقاء الضوء على الطرق والأساليب المختلفة التي يمكن من خلالها تحقيق هذه الأهداف بطريقة تنسجم مع اقتصاد سليم وبأقل تكلفة ممكنة للمستهلك. كما تبحث هذه الورقة الأساليب التي يمكن أن تساهم في إحداث تقدم تقاني في فلسطين وتطوير قطاع بناء يستهدف التصدير.

ويعمل هذا العرض الشامل على تحليل عملية البناء بالاستناد إلى تجربة السويد في هذا المجال، مع نقاش لحسنات هذه التجربة وسيئاتها واقتراحات للتحسين.

يركز الجزء الأكبر من هذه الورقة على دراسة كيفية تطوير قطاع البناء في فلسطين، ويتضمن مواضيع مثل تكلفة البناء، وأشكال شراء المواد، والدور الذي يلعبه كل من المقاولين والاستشاريين، وكذلك تحديد التجهيزات، وأهمية القوى العاملة، والمبادئ والمعايير المتبعة في عملية البناء، والمعلومات المتعلقة بتقانة البناء والترميم.

وتشدد هذه الورقة أخيراً على أهمية البحث والتطوير والتدريب.

(*) كلية الهندسة المدنية، جامعة لند، لند، السويد.

مقدمة

لقد أظهر الشعب الفلسطيني دوماً التزاماً كبيراً بالبناء، إذ يبدو أن عدم تمكنه من بناء دولته المستقلة دفعه في معظم الأحيان إلى الخوض في عمليات البناء في أماكن أخرى خارج فلسطين. وقد أظهر الفلسطينيون براعة في ميادين متعددة في مجالي الاستشارة والتعهدات. إن هذا الموقف الإيجابي نحو البناء والهندسة متأصل في ثقافة فلسطين المتمثلة بالهياكل المعمارية الكلاسيكية العظيمة التي تزيد مشاهد المناطق الحضرية والريفية بهاءً. ويظهر الفلسطينيون اليوم التزاماً بتراثهم حين يعملون على ترويج جميع أوجه هذه الصناعة الحيوية.

هذا وإذا ما تم صرف نفقات البناء ضمن الاقتصاد القومي لبلد ما، تصبح صناعة البناء محركاً لهذا الاقتصاد. ويحدد العامل المضاعِف درجة الاعتماد على الذات ضمن هذا القطاع، فحين يتم توفير المواد الخام والهندسة والقوى العاملة والمعدات من داخل الاقتصاد المحلي يكون هناك عامل مضاعف مشارك بدرجة ثلاثة إلى أربعة.

ينتج الشعب الفلسطيني في الوقت الحاضر كمية محدودة من المدخلات اللازمة للبناء. ويشكل هذا تحدياً كبيراً، وبالتالي يكون على الفلسطينيين إيلاء اهتمام خاص جداً بتطوير قاعدة اقتصادية مستدامة لصناعة البناء.

ولا يحتاج الفلسطينيون إلى إنتاج جميع المدخلات التي يحتاجون إليها، بل عليهم تصدير مواد البناء وخدماته من أجل التمكن من دفع ثمن استيراد خدمات البناء والمعدات والتجهيزات.

إن فلسطين المقطعة الأوصال الآخذة في الظهور بصورة مؤلمة وبطيئة أثمن من أن يتاح لجوها التلوث بفعل الغازات الحارقة المنبعثة من معامل الاسمنت. كما أن معامل الاسمنت المعتمدة على التقانة، مثل تلك القائمة في كل من الأردن وسوريا وغيرهما تتطلب حماية جمركية لضمان بقائها اقتصادياً، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع كلفة الاسمنت للمستهلك. كما أن العائدات من الاستثمار في مثل هذه المعامل منخفضة. فعلى سبيل المثال، لم تتمكن دولة عربية ما قامت باستثمار ٦٠٠ مليون دولار في معملين للاسمنت سوى من تحقيق ربح قدره مليون دولار فقط خلال سنة جيدة، ولم يتحقق ذلك إلا بعد أن أثقل كاهل الجمهور بإجباره على دفع أسعار مرتفعة عن إنتاج المعملين.

من الواضح أن على الفلسطينيين التعرف إلى المنتجات والخدمات التي تعطي قيمة إضافية عالية ويتمتعون فيها بميزة تفوق غيرها. ولحسن الحظ، هنالك العديد من مثل هذه المنتجات والخدمات التي يمكن النظر فيها.

أولاً: عملية البناء في السويد

إن عملية البناء معقدة للغاية ويدخل فيها العديد من الأطراف المعنية، بما في ذلك العملاء والمستخدمون والمصممون والموظفون الحكوميون والمجهزون وغيرهم. وتتم عملية تصميم المنتوج بعيداً عن موقع البناء، وتكون المسافة الفاصلة جغرافياً وعقلياً بعيدة جداً.

بالإضافة إلى ذلك، يعمل المصممون المعنيون كالمعماريين ومهندسي الهياكل وغيرهم في مكاتب منفصلة، في حين أن المعنيين بالإنتاج لا يشتركون عادة بالتصميم. وينطبق هذا على الأطراف القائمة على الإدارة مثل الوكلاء العقاريين.

ولتحقيق نتيجة نافعة من هذه العملية المعقدة من الضروري النظر إلى عملية البناء كوحدة كاملة. ولأن صناعة البناء في فلسطين نشأت في ظروف سيئة للغاية، يكون من الضروري التعلم من تجارب الأقطار الأخرى فشلاً ونجاحاً. ومن أوجه الفشل المشتركة عدم التوازن في صناعة البناء، إذ يسيطر بعض الأطراف المعنية عليها على حساب أطراف أخرى يتم تجاهلها.

١ ـ نموذج السويد

يستند هذا التحليل إلى تجربتي العملية في مجال العمل في قطاع البناء وإلى أبحاث قمت بها شخصياً وقام بها آخرون، وإلى نقاشات دارت مع أطراف مختلفة معنية بعملية البناء على مدى فترة طويلة من الزمن. ومن الطبيعي في واقع الحياة وجود خروج عن وصفي لعملية البناء، إلا أن السبب وراء تقديم هذه الآراء هو إثراء الحوار والمناقشة.

لم أتلق حتى الآن أي اعتراض على الوصف الذي طرحته، بل العكس صحيح. لقد جاءني الكثير من الآراء التي تتفق معي. ولا زلت معنياً بتلقي تعليقات بناءة قد تساعد على زيادة العوامل الإيجابية وتقليص العوامل السلبية. كما أن من الضروري التشديد على حقيقة أن معظم النقد الموجه إلى عملية البناء في السويد ينطبق على بلدان أخرى.

أ ـ العوامل الإيجابية

أولاً، تشتمل هذه العوامل على حقيقة أن العمل في المشروع يشكل روتيناً يومياً لعمال البناء، ولا سيما عند مقارنته بالصناعات الأخرى. ويمكن أن يبدأ هؤلاء بالعمل على تشييد بناية ما من نقطة البداية في شهر شباط/فبراير وإنهائها في شهر كانون الأول/ديسمبر من العام ذاته.

ثانياً، أصبح تفويض العمل إلى الحرفيين اليوم تقليداً متبعاً في السويد ويجري تعزيزه. كما ان الحرفيين يشاركون في التخطيط للإنتاج في الموقع بشكل متزايد.

ثالثاً، يخضع الحرفيون لتدريب بمستوى لا يقل عن ذلك المطلوب للقبول الجامعي إلا بسنتين فقط. كما يمتاز التدريب الذي يتلقاه المهندسون والمعماريون بدرجة عالية من النوعية.

وأخيراً، إن قطاع البناء في السويد هو صناعة يعوّل عليها، وعلى الرغم من أن السويديين يملّون أحياناً في طريقتهم بالوفاء بالوعود، إلا أن المتعاملين معهم يعوّلون عليهم.

ب ـ العوامل السلبية

إن من أكثر النواحي السلبية في صناعة البناء في السويد هي أن عملية الإنشاء تجري عملياً وكأنها سباق البريد، لكن انتقال الوتد من يدٍ إلى أخرى يتم بصورة بطيئة جداً.

ففي البداية يتلقى المعماري المهمة، ثم مهندس الهياكل، ومصمم التركيبات، وعمال الإنتاج، ومن ثم، وبعد إنهاء مشروع البناء، يصبح العقار من مسؤولية مدير المشروع.

وتشجع عملية البناء كذلك على خلق معارضين بدلاً من أن يكون هناك شركاء يعملون ضمن فريق واحد، كما تخلق خلافاً ما بين العملاء والمتعهدين، وبين هؤلاء والمتعهدين الفرعيين، وبين المعماريين والمقاولين، وبين مدراء مشروع البناء والمعماريين، وهكذا دواليك. بالإضافة إلى ذلك، فإن التعليم في مدارس العمارة ينافس التعليم في كليات الهندسة المدنية.

ومن العوامل السلبية الأخرى غياب التحليل في المراحل الأولى من عملية البناء، ولا سيما في مرحلة التصميم، حيث تغيب السيطرة الاقتصادية. ولا تتوفر قوائم الكميات في وثائق الدعوة إلى العطاءات، كما لا يوجد مهندسون معماريون في موقع البناء. فضلاً عن ذلك، لا يتوفر قدر كافٍ من المعلومات المستندة إلى التجربة السابقة، ومن المعلومات الواضحة عن مستعملي البناء في المستقبل، ولا يوجد إلا القليل من البيوت المصنعة سلفاً.

وعادة ما يقتصر التخطيط لتنفيذ البناء على فكرة تختمر في رأس مدير الموقع من دون الاستعانة بجهاز الكمبيوتر. كما أن نظام الأجور وتوزيع المواد لا يعمل في غالب الأحيان، وتوجد مقاومة للتحسينات في المشروع، ولا يستخدم إلا عدد قليل جداً من النساء في عملية البناء. وأخيراً، يجري في الغالب تجاهل التأكد من ضمانات النوعية، وكذلك تجاهل ما يقضي به العلم في تركيبات البناء.

٢ ـ اقتراحات للتحسين

يمكن إدخال التحسينات على عملية البناء في السويد عن طريق زيادة التعاون وتقليص العداء ما بين الأطراف المعنية. كما يمكن إشراك أطراف معينة عدة في العملية في المراحل الأولى من المشروع، وتحفيز الأفراد المشاركين على أداء عملهم بصورة أفضل.

ينبغي السيطرة على اقتصادات مشروع البناء من البداية حتى النهاية في مرحلة التصميم، وبالطبع خلال مرحلة التنفيذ كذلك. كما يجب تقدير الكميات بصورة صحيحة لاستخدام ذلك عند تحضير عقود الشراء. ولا بد لمثل هذه السيطرة على اقتصادات المشروع من أن تشمل تقييماً للتكاليف السنوية (أي تكاليف الدورة الحياتية).

ويتوجب التخطيط للإنتاج وللمرافق المرتبطة بالمشروع في مرحلة التصميم. كما يجب أن تكون أعمال ضمان النوعية جزءاً طبيعياً ورئيسياً من التخطيط، كما أن على الأطراف المعنية فهم المعلومات اللازمة لاتخاذ القرار. فضلاً عن ذلك، ينبغي أن تسهل عملية التصميم استخدام تفكير بديل على أوسع نطاق ممكن، مثل إدخال تعديلات في وثائق البناء بسرعة ويسر من دون ارتكاب أخطاء في أقسام المشروع المختلفة.

ولا بد من أن تصبح تقانة المعلومات جزءاً من عملية الإنشاء مع إعطاء المصممين الفرصة للاستفادة من خبرتهم. كما يتعين خلق أشكال جديدة للتعاون في ميدان الشراء، مع زيادة استخدام الأجزاء الجاهزة والمصنعة سلفاً. وأخيراً، يجب السماح للمرأة بأن تشترك في عملية البناء.

٣ ـ رؤية مستقبلية

يمكن للاقتراحات الخاصة بالتحسين التي تطرحها هذه الورقة أن تشكل رؤية لمستقبل عملية البناء. إن الأمثلة المقدمة لاحقاً مأخوذة من مرحلة التصميم.

يجلس المهندس المعماري أمام جهاز الكمبيوتر مستخدماً برامج إلكترونية خاصة بالتصميم، فيختار جداراً خارجياً للبناء الذي يرسمه باستخدام جهاز الكمبيوتر ويستحضر جداراً من الطوب رقم (OW101) من مكتبته الخاصة ويدخله في جهاز الكمبيوتر، ومن ثم يدخل الرقم الموازي لهذا النوع من الجدران في الخانة الملائمة.

وإذا ما أراد، يمكن لهذا المهندس المعماري أن يحصل على معلومات إضافية على الشاشة حول خصائص هذا الجدار مثل صورة للتصميم الخاص به ونوعية الأساسات التي يجب وضعها لهذا النوع من الجدران.

وفي الوقت ذاته يطلب هذا المعماري من الشخص المسؤول عن عملية الإنتاج أن يبدي رأيه في الجدار من الناحيتين الاقتصادية والإنتاجية. عندئذٍ يقوم هذا الشخص بتحليل هذه الظروف الخاصة بهذا الشطر من البناء بما في ذلك تحديد الكميات المناسبة، وهي ظروف يقدمها له المهندس المعماري بصورة مجردة ومن دون أية معلومات أخرى.

وباستخدام هذا التحليل يقوم المهندس المعماري بتدقيق الميزانية في ما يتعلق بالاستثمار والتكاليف السنوية، ومن ثم الاستمرار في برنامج الإنتاج، والذي يقوم بوضعه بصورة تدريجية باستخدام خبرته السابقة في مجال بيانات الإنتاج والتحضيرات اللازمة للعمل المخزونة في مكتبته الحاسوبية والمرتبطة بالحلول الفنية. كما يمكن للمخطط، على سبيل المثال، أن يستشير مجهز الطوب الذي قد يستخدم في البناء، وأن يتحقق من مواعيد التسليم والأسعار، وأن يحجز كمية من الطوب إذا ما تطلب الأمر ذلك.

ويتعين على كل من المهندس المعماري والمهندس المدني واستشاريي التركيبات أن

يجتمعوا بصورة دورية لتنسيق التصاميم والتركيبات المختلفة. ويتم هذا باستخدام شاشة جدارية كبيرة تظهر عليها عناصر البناء المختلفة والغرف وأجزاء التركيبات ببعدين أو ثلاثة أبعاد.

ويمكن أن يتم فحص المشروع ذاته من وجهة نظر أخرى. فعلى سبيل المثال، يقوم الزبون والمستخدِم بفحص وظائف البناء والبيئة المحيطة به باستخدام صور حاسوبية متحركة. كما يمكن لمدير المشروع الحصول على معلومات حول الدورة الحياتية لمواد البناء المختارة وخصائصها الأخرى ذات الأجل الطويل.

ويعطي جهاز الكمبيوتر معلومات كافية عن التكاليف التقديرية وبيانات الإنتاج بشكل يظهر مدى التباين في صحتها. ويمكن بيان نسبة عدم اليقين في ما يتعلق بالكلفة والوقت بصورة متعاقبة وتحسين هذه النسبة إلى الدرجة المطلوبة.

أما كميات عناصر البناء المختلفة والتركيبات فيتم تقديرها بصورة متعاقبة وفورية طوال مرحلة التصميم، وهي تشكل أساس العقود الموقعة مع المتعهدين القانونيين. إن الضمانات المتعلقة بالنوعية تشكل جزءاً طبيعياً ومستمراً من العملية طوال مرحلة التصميم.

عند الانتهاء من مرحلة التصميم تكون مخططات الإنتاج، أو على الأقل قدراً كبيراً من الوثائق التي يمكن استلامها من قبل فريق الإنتاج المسؤول عن البناء، كلها جاهزة. وقد تشمل هذه الوثائق مخططات بشأن إدارة البناء. كما يمكن إعطاء تصور معين لعملية الإنتاج وللبناء وهو كامل.

وبالطبع تخضع مخططات الإنتاج لإعادة النظر والتطوير بصورة مستمرة خلال مرحلة الإنتاج في الوقت الذي يتم فيه التخطيط بتعاون مكثف بين الأطراف المعنية المختلفة. ويتطلب هذا النمط من العمل أشكالاً جديدة لعمليات الشراء مع تعاون مبكر بين المشاركين بمن فيهم الزبون والمعماري ومتعهد البناء ومدير المشروع.

ثانياً: عملية البناء في فلسطين

ينبغي اتخاذ الخطوات التالية من أجل التطوير اللازم في عملية البناء في فلسطين:

- اتخاذ قرار بشأن أفضل الطرق المتوفرة اليوم في موضوع الإنشاءات.

- البحث في الكيفية التي يجب أن تتم بها عملية البناء بالتعاون مع الأطراف المعنية، ومن ثم إعطاء توصيات بشأنها.

- وأخيراً، إحداث التغييرات اللازمة.

ومن المهم جداً النظر إلى عملية البناء كوحدة واحدة بدءاً بإدارة فعالة في المرحلة الأولية من العملية وانتهاءً بمرحلة الإنتاج. ويجب إتمام الجزء الأكبر من عمل التطوير

بالتعاون مع الباحثين، ومع العاملين في هذا القطاع. كما يمكن أن يشكل برنامج التدريب جزءاً مهماً من تطوير قطاع البناء في فلسطين (انظر أدناه).

١ ـ تكاليف البناء

يجب الاعتراف بأن البيانات المتوفرة حول قطاع البناء في فلسطين محدودة، إلا أن الباحث ستيفن مايو (راجع ورقته) قدّر أن تكاليف البناء للمتر الواحد في فلسطين تبلغ ضعف التكاليف في الأردن. ولا شك في أن من الممكن تحسين فاعلية البناء من خلال تكييف إدارة حديثة وأساليب بناء أفضل وعن طريق رفع الإنتاجية للعمال واستخدام أفضل المواد، مع استعمال واسع للمدخلات المحلية. وتهدف هذه المقترحات في النهاية إلى خفض تكاليف البناء. ويتوجب اتخاذ خطوات عدة من أجل تحقيق هذه الغاية. ومن المتوقع أن تهتم أطراف عدة بتخفيض تكاليف البناء، بما في ذلك الزبائن والمستهلكون، ووزارة الإسكان (التي تود أن تخفض العبء عن كاهل المستهلك)، ووزارة الاقتصاد، ووزارة المالية (التي تهدف إلى تحسين الوضع الاقتصادي الفلسطيني)، والمتعهدون (الذين سيتمكنون من زيادة هامش الربح وتقديم خدمات أفضل للزبائن)، ونقابة المهندسين (التي تسعى لإعطاء صورة حسنة عن نفسها وتولي مسؤولية اجتماعية أكبر).

إن عملية تخفيض كلفة البناء التي يتحملها المستهلك قد تصاحب نسبة ربح أعلى للاستشاريين ومتعهدي البناء، إلا أن التحدي الحقيقي يكمن في خفض تكاليف مشاريع البناء عن طريق إيجاد سبل أكثر فاعلية لمعالجة الأمور التالية:

ـ المواد (من خلال استخدام أوسع للمدخلات المحلية).
ـ الأرض (بالتركيز على المناطق الريفية).
ـ المعدات (بإنشاء شركات تقوم بتأجير المعدات).
ـ التعهد (عن طريق توفير تدريب أفضل واستخدام أسلوب البحث والتطوير واستخدام أفضل للأساليب الإدارية... الخ).
ـ وأخيراً، تمويل المتعهدين.

يجب السيطرة على تكاليف المشروع خلال جميع مراحله، بما في ذلك مرحلتا التصميم والإنتاج. ويجب أن تشتمل الضوابط على المصاريف والتكاليف السنوية (أي تكاليف الدورة الحياتية) من أجل الحصول على بناء متوازن يتمتع بتكاليف إدارة وصيانة مقبولة.

ومن أجل التمكن من إدارة هذا النوع من ضوابط التكاليف، يجب تجميع أكبر قدر ممكن من البيانات المتعلقة بالتكاليف، وهي تشمل:

تكاليف الاستثمار؛ الأرض؛ الرسوم المدفوعة إلى الحكومة؛ الرسوم المدفوعة إلى الاستشاريين؛ التكاليف المالية خلال مدة المشروع؛ المواد (بما في ذلك نفقات المواصلات)؛ أجرة الحرفيين للساعة عن أعمال مختلفة؛ أجور الحرفيين؛ المتعهدون لأعمال

معينة (للتبليط والدهان. . . الخ)؛ معدات المتعهدين؛ أجور موظفي المتعهد؛ النفقات الإدارية للمتعهد والربح السنوي؛ كلفة رأس المال؛ التكاليف الجارية (بما في ذلك تكاليف التنظيف والتدفئة والتبريد والكهرباء. . . الخ).

بالإضافة إلى ذلك، يجب الحصول على بيانات عن كلفة الصيانة (أي تكاليف الدورة الحياتية). كما يجب إيجاد أساليب معينة لتقدير التكاليف المرتبطة بالأنواع المختلفة من المصاريف. ومن المهم كذلك اتخاذ قرار بشأن القواعد الخاصة بتقدير الكميات المختلفة المتصلة بالتكاليف.

٢ ـ وسائل الشراء والحصول على الخدمات

من الضروري إيجاد أشكال سهلة وواضحة وتنافسية لموضوع الشراء والحصول على الخدمات لجميع مراحل عملية البناء، ولا سيما ما يتعلق بالعقد بين العميل والاستشاري وبينه وبين المقاول.

كما ينبغي تحليل الأشكال المختلفة من التعاقد، أي النهج التقليدي ونهج العقد المجزأ ونهج التصميم والبناء معاً. . . الخ، من أجل اتخاذ قرار بشأن شكل العقد الذي سيتم التوقيع عليه. كما أنه من الضروري وضع مجموعة من الشروط العامة تكون مقبولة من قبل جميع الأطراف المعنية.

٣ ـ الاستشاريون

من المهم جداً تطوير المكاتب الاستشارية في فلسطين، على أن تنظم وفق أفكار إدارية عصرية (مثل فكرة تفويض المسؤوليات) وباستخدام تقانة المعلومات بالسرعة الممكنة. ومن المسائل المهمة التي يجب تطويرها ما يلي:

تنظيم المكتب وإدارته ورئاسته؛ الضوابط الاقتصادية؛ الخدمات المالية المقدمة للمكتب؛ التأمين وضمان المخاطر؛ إدارة المشروع؛ إدارة النوعية؛ تقانة المعلومات؛ وسائل الشراء والحصول على الخدمات؛ تقدير التكاليف؛ التدريب.

٤ ـ المتعهدون

من أهم الأمور المرتبطة بقطاع البناء في فلسطين كيفية تطوير شركات مقاولات تكون فعالة وتتمتع بإدارة جيدة وقدرة تنافسية. ومن هذه الأمور:

التنظيم الداخلي للشركة وإدارتها ورئاستها؛ الضوابط الاقتصادية؛ الخدمات المالية التي تتلقاها الشركة؛ التأمين وتغطية المخاطر؛ تقدير التكاليف؛ وسائل الشراء والحصول على الخدمات؛ إدارة المشروع، ولا سيما في الموقع؛ إدارة النوعية؛ التخطيط للإنتاج؛ الإدارة المتعلقة بالمواد؛ سبل الإنتاج؛ المعدات؛ تقانة المعلومات؛ التدريب؛ البحث والتطوير.

٥ ـ تجهيزات البناء

من الضروري التعرف إلى سلسلة واسعة من المنتجات والخدمات التي إذا أنتجت محلياً يمكنها تلبية الحاجات المحلية، بل حتى تصديرها إلى الخارج. كما يجب على عملية تحليل التطور في مواد البناء مراعاة الأمور اللوجستية اللازمة من أجل إيجاد نظام نقل فعال.

٦ ـ القوى العاملة

من أجل تحسين إنتاجية اليد العاملة من الضروري البدء ببرامج تدريب للحرفيين والنساء.

٧ ـ مبادئ البناء ومعاييره، والبناء وفق نماذج قياسية

تحتاج عملية البناء إلى مبادئ ومعايير لتوفير اتصالات فعالة بين الأطراف المعنية كلها. والبناء وفق نماذج قياسية أداة مهمة في الصراع من أجل تخفيض الكلفة في صناعة البناء، وإلا فمن الصعب جداً خلق أسلوب صناعي فعال لتصميم المباني. ومن أمثلة المنتجات التي تحتاج إلى أن يكون تصميمها وفق نماذج قياسية الخزائن والنوافذ والأبواب والألواح الجبسية.

٨ ـ الخدمات المعلوماتية وتقانة المعلومات

تتوفر اليوم فرص كبيرة لإيجاد نظام خدمات معلوماتي فعال مرتبط بعملية الإنشاء وصناعة البناء، وذلك بفضل التطور السريع في تقانة المعلومات. ومع ذلك، فإن من المهم أن يكون المستخدِم قادراً على تحديد ما يريده من أدوات تقانة المعلومات، وإلا فإن من السهل على شركات الكمبيوتر بأنواعها المختلفة أن تغمره بما لديها.

٩ ـ الترميم

إن ترميم المدن العتيقة والمباني القديمة أمر يجب القيام به بعناية وبطرق فعالة للحفاظ على القيم الثقافية، وأن يجعل هذا من الممكن للمستهلك العادي أن يعيش في المباني المرممة بكلفة يسعه دفعها.

١٠ ـ أمور أخرى

بالطبع هنالك مواضيع أخرى يجب مناقشتها بشأن صناعة البناء غير تلك المذكورة أعلاه. إن النقاش يعطي أفكاراً أخرى كثيرة. ومن هذه الأمور الأخرى:

- التصنيع الجاهز.
- مرافق الاختبار والمختبرات.

ـ التعاون مع الشركات الموجودة (الاستشاريون والمتعهدون والمجهزون) من أقطار أخرى.

ـ التعاون مع مؤسسات البحث والتطوير من أقطار أخرى.

ثالثاً: خدمات البحث والتطوير

من الضروري جداً خلق نظام للبحث والتطوير من الدرجة الأولى في صناعة البناء بأسرع وقت ممكن. ويتعين على مؤسسات البحث في فلسطين أن تلعب دوراً رئيسياً في قطاع البناء. والخطوة الأولى هي تحديد الصورة المثلى التي يجب أن تكون عليها الأجزاء المختلفة من عملية البناء، ومن ثم تحليل كيفية ما ستكون عليه الأمور، على أن يعقب ذلك التوصيات والإجراءات بشأن الأطراف المشاركة في عملية البناء. وأخيراً، على البحث والتطوير أن يقيّما التغييرات الجارية في صناعة البناء.

التدريب

يمكن لبرنامج تدريب العاملين في أجزاء عملية البناء المختلفة أن يتبع نمطاً مشابهاً لذلك المعمول به في مجال البحث والتطوير. وهذا يعني أن على برامج التدريب أن تشتمل على مرحلتين:

أ ـ المرحلة **الأولى** مقدمة تشمل أمثلة صالحة وطالحة من أقطار مختلفة. ويجب إعطاء جميع المشاركين وظيفة بيتية للنظر والبحث في أفضل ما هو متوفر في بعض الميادين المهمة لدى شركاتهم ومنظماتهم، أي دراسة الطريقة التي تتم فيها عملية التخطيط لعمليات الموقع. ويمكن لهذه المرحلة أن تستمر مدة أسبوع، وبعد نحو أربعة أسابيع يمكن الانتقال إلى المرحلة التالية.

ب ـ يجب أن يعقب المرحلة الأولى مرحلة **ثانية** يقدم فيها جميع المشاركين تقارير عما توصلوا إليه حول أفضل ما هو متوفر في المجال الذي درسوه، على أن يعقب ذلك محاضرات وندوات تبين الأمثلة الجيدة، ونقاشات حول الكيفية التي يجب أن تكون عليها الأمور، على أن تستغرق مثل هذه الندوات نحو أسبوع واحد، ويمكن بعد نحو أربعة أسابيع الانتقال إلى الخطوة التالية، وهكذا.

إن الفائدة في هذا النمط من التدريب هو إشراك العاملين في عملية التغيير الخاصة بشركاتهم أو منظماتهم بدلاً من مجرد حضور فصل دراسي لا تكون له أية علاقة بعملهم اليومي. ويوفر هذا النمط كذلك دعماً قوياً للتغييرات الضرورية في الشركات أو المنظمات.

٢ ــ المهندس الفلسطيني والاتحاد العام للمهندسين الفلسطينيين

مروان عبد الحميد(*)

خلاصة

يقدر عدد المهندسين الفلسطينيين بنحو ٥٦ ألف مهندس، منهم ٨ بالمئة فقط في داخل فلسطين ذاتها. وتنظر هذه الورقة في تنظيم المهندسين الفلسطينيين ابتداءً من عام ١٩٣٥ حين جرى تأليف أول جمعية لهم في يافا. يجري البحث كذلك في الجمعيات القائمة في الأقطار العربية التي ألّفها الفلسطينيون في المنفى بعد بدء الثورة الفلسطينية الحديثة، كما يجري البحث في تشكيل الاتحاد العام للمهندسين الفلسطينيين في بغداد في عام ١٩٧٣.

ويتم شرح هيكل هذا الاتحاد ونشاطاته على المستويين العربي والدولي، وأهدافه وفروعه. ثم تبحث الورقة في العلاقات مع جمعية المهندسين في غزة ونقابة المهندسين في الضفة الغربية، وذلك تمهيداً للنظر في القدرات الهندسية للفلسطينيين ومن ضمنهم الذين في الشتات.

وتُدرج مفصلاً التوصيات التي قدمت في سلسلة من الاجتماعات في تونس في كانون الثاني/ يناير ١٩٩٤، وهي تتعلق بمستقبل فلسطين بشأن سياسة الإسكان والعمل الاستشاري والصفقات التعاقدية وتمويل المشاريع الذاتية والسياسة الصناعية.

وتأتي الورقة كذلك على ذكر الاجتماعات اللاحقة للمقاولين والاستشاريين الفلسطينيين والنتائج التي توصلت إليها، ولا سيما ما يتعلق بتشجيع التعاضد العربي مع المهندسين والمقاولين. وأخيراً تقدم الورقة توصيات من أجل إزالة الصعوبات التي تواجه كلاً من الاستشاريين والمقاولين.

(*) الأمين العام للاتحاد العام للمهندسين الفلسطينيين، غزة.

مقدمة

يزخر الشعب الفلسطيني بنسبة عالية من المتعلمين بشكل عام، ومن المهندسين بشكل خاص، وبإحصاء مبني على المعلومات من جهة، والتقديرات الدقيقة (حيث يصعب إجراء إحصاء) من جهة ثانية، بحيث نستطيع القول وبثقة إن عدد المهندسين الفلسطينيين من جميع الاختصاصات، وجميع فروع الهندسة، بما فيها الهندسة الزراعية، قد بلغ ٥٦٠٠٠ مهندس موزعين في جميع أنحاء العالم، وإن عدد المهندسين في داخل فلسطين يعادل ٨ بالمئة من المجموع الكلي، وحتى يكون هذا الجيش من المهندسين فاعلاً ومؤثراً فكان لا بد من تأطيره وتنظيمه في مؤسسة خاصة به.

أولاً: لمحة تاريخية

بدأت الانطلاقة الأولى في عام ١٩٣٥ عندما تشكلت جمعية للمهندسين الفلسطينيين في مدينة يافا، تبعها ظهور جمعيات هندسية أخرى في كل من مدينتي القدس وغزة، وهذا الظهور أعطى دفعة للهيئة الهندسية الفلسطينية للمشاركة في التجمع الهندسي العربي الذي عقد في مدينة الإسكندرية في عام ١٩٣٥ ممثلة بالمهندس رشيد الحسيني. كان ذلك التجمع بمثابة الخطوة الأولى نحو ميلاد اتحاد المهندسين العرب الذي أصبح في ما بعد يضم بين صفوفه ما لا يقل عن نصف مليون مهندس عربي. بيد أن الغزوة الصهيونية لفلسطين في عام ١٩٤٨ حالت دون تأسيس منظمة هندسية موحدة للمهندسين الفلسطينيين نتيجة التشتت والتوزيع الجغرافي لأبناء الشعب العربي الفلسطيني عبر أرجاء المعمورة.

بعد انطلاقة الثورة الفلسطينية الحديثة في عام ١٩٦٥ تداعى المهندسون الفلسطينيون مرة أخرى بهدف التجمع بعد أن كانت قد تشكلت جماعات هندسية في المنفى، وفي كل من الجزائر وسوريا والعراق والكويت وليبيا. واتفقت هذه المنظمات الهندسية الخمس على تشكيل لجنة مؤسسة من تسعة مهندسين تكون مهمتها البدء بالمرحلة الثانية لتنظيم المهندسين الفلسطينيين. استمرت هذه اللجنة في القيام بمهامها إلى أن توجت بعقد المؤتمر التأسيسي للاتحاد في بغداد في ٦/ ١٢/ ١٩٧٣ بحضور العديد من ممثلي جمعيات المهندسين العربية والدولية، وأصبح الاتحاد أحد التنظيمات المهنية الفلسطينية في إطار منظمة التحرير الفلسطينية. ويعقد الاتحاد بحسب نظامه الأساسي مؤتمرات وطنية عامة مرة كل أربع سنوات من ممثلي الفروع المنتخبين لعضوية المؤتمر.

ثانياً: الهيكل والفعاليات والأهداف

١ ـ هيكل الاتحاد

أ ـ المؤتمر العام: وهو السلطة العليا للاتحاد ويتكون من:

ـ أعضاء المجلس الأعلى المنتخبين في آخر مؤتمر.

- أعضاء الهيئات الإدارية للفروع.

- أعضاء منتخبين من كل فرع، وذلك بحسب النسب المقررة في النظام الأساسي.

ب - **المجلس الأعلى**: وهو أعلى سلطة للاتحاد في حالة انعقاده، وفي غياب المؤتمر العام، ويتكون من:

- رئيس الهيئة الإدارية لكل فرع.

- اثنين وعشرين عضواً ينتخبهم المؤتمر العام.

ج - **الأمانة العامة**: وهي الهيئة التنفيذية المنتخبة من المجلس الأعلى، وتتكون من تسعة أعضاء ينتخبون من بينهم الأمين العام للاتحاد.

يعتبر الاتحاد إحدى المنظمات المهنية والشعبية الفلسطينية وجزءاً من منظمة التحرير الفلسطينية، وبهذه الصفة يشارك الاتحاد في المؤسسات الفلسطينية التالية:

- في المجلس الوطني الفلسطيني بثمانية أعضاء.

- في المجلس المركزي الفلسطيني بالأمين العام بصفته القانونية.

- في المجلس المركزي الفلسطيني للتنظيمات الشعبية الفلسطينية.

أما على المستوى العربي فالاتحاد:

- عضو عامل في اتحاد المهندسين العرب الذي يمثل نصف مليون مهندس عربي. وقد ترأسه عضو فلسطيني في دورتين.

- عضو في اتحاد المهندسين الزراعيين العرب.

- عضو في مجالس البحث العلمي.

- عضو في غرفة التحكيم العربية للمنازعات في مجال المقاولات والإنشاءات.

- يمثل منظمة التحرير في مجلس وزراء الإسكان العرب بقرار من اللجنة التنفيذية.

- ويمثلها في مجلس وزراء الزراعة العرب.

وأما على المستوى الدولي فالاتحاد:

- عضو في الفدرالية الدولية للمنظمات الهندسية.

- رئيس اللجنة الدولية لتطوير وإنشاء النقابات الهندسية في الدول النامية.

- نائب رئيس الفدرالية الدولية (١٩٩٣ - ١٩٩٧).

- عضو الاتحاد الدولي للمهندسين المعماريين.

- عضو الاتحاد الدولي للعاملين في حقل العلم.

- يمثل منظمة التحرير في مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (HABITAT) على مستوى وزاري.

انضم الاتحاد إلى جمعية المهندسين العرب كعضو عامل في عام ١٩٧٤. وتمكن الاتحاد بدعم من الأشقاء والأصدقاء العرب، وبعد كفاح طويل في الجمعية العامة للفدرالية العالمية للمنظمات الهندسية التي انعقدت في تونس في عام ١٩٧٥، من الانضمام إلى الفدرالية كعضو عامل. وقد صوتت الأغلبية إلى جانب عضوية الاتحاد، وأدى ذلك التصويت إلى استقالة الأمين العام، وهو بريطاني، على أساس أن فلسطين ليست دولة، وأن الدول وحدها لها الحق، بموجب دستور الفدرالية، بأن تنضم جمعياتها الهندسية إلى الفدرالية.

كان لذلك التصويت تأثيره الحاسم في نشاط المهندسين الفلسطينيين. فبالنظر إلى أن الفدرالية العالمية تتألف من الجمعيات الهندسية كلها في العالم، ومجموعها ٨٩ جمعية، ولأنها تتمتع باعتراف الأمم المتحدة واليونسكو، فقد استعادت فلسطين مركزها الطبيعي في الأسرة الهندسية الدولية.

٢ ـ فروع الاتحاد

للاتحاد ثلاثة عشر فرعاً موزعة على النحو التالي: الجزائر، العراق، سوريا، لبنان، اليمن، تونس، ليبيا، مصر، الكويت، قطر، العربية السعودية، الإمارات العربية، ألمانيا. وهناك لجان تحضيرية في كل من الولايات الأمريكية (التي يوجد فيها مجموعة مهمة من ستة آلاف مهندس) واليونان وإيطاليا وبريطانيا وفرنسا.

٣ ـ أهداف الاتحاد

أ ـ العمل على رفع شأن مهنة الهندسة والنهوض بمستواها العلمي لتفي بمتطلبات النهضة العربية.

ب ـ العمل على رفع مستوى المهندسين الفلسطينيين اجتماعياً وأدبياً، والارتفاع بمستوى كفاءاتهم العلمية والمهنية.

ج ـ السعي لتجميع المهارات الهندسية الفلسطينية والمساعدة في تأمين العمل للأعضاء والدفاع عن مصالحهم.

د ـ تأمين البعثات والدورات الدراسية في الدول العربية والأجنبية لرفع كفاءة المهندسين الفلسطينيين.

هـ ـ تشجيع البحوث العلمية.

و ـ العمل على إيجاد صندوق الضمان الاجتماعي للمهندسين الفلسطينيين.

ز ـ تنفيذ المشاريع لخدمة أهداف الثورة الفلسطينية ولتنمية موارد الاتحاد.

ح ـ تجميع مهارات المهندسين الفلسطينيين وتكريس مجهودهم لخدمة الثورة الفلسطينية.

ط ـ المساهمة في تعضيد منظمة التحرير الفلسطينية، الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني.

ي ـ العمل على ترسيخ الأسلوب العلمي في نضال الثورة الفلسطينية.

ك ـ التعاون مع المنظمات الشعبية الفلسطينية الأخرى والعمل معها على تأسيس مجلس مركزي للاتحادات الشعبية الفلسطينية.

ل ـ توطيد العلاقات والتعاون مع النقابات الهندسية والمنظمات الشعبية كافة في الأقطار العربية والمشاركة بفعالية فيها.

م ـ العمل على دعم الحركة الهندسية العربية وتعبئة جهودها لخدمة المجتمع العربي، والمساهمة في الندوات والمؤتمرات الهندسية العربية.

ن ـ توطيد العلاقة بين الاتحاد والمنظمات الهندسية والنقابية الوطنية والدولية وحضور الندوات والمؤتمرات العالمية.

ص ـ إبراز الشخصية الفلسطينية في المحافل الدولية وتوضيح حقيقة القضية الفلسطينية للمهندسين في العالم.

ثالثاً: العلاقة بين الاتحاد العام وجمعية المهندسين في قطاع غزة ونقابة المهندسين في الضفة الغربية

إن الاتحاد العام للمهندسين الفلسطينيين هو الممثل الشرعي للمهندسين أينما وجدوا، ويمثلهم في جميع المحافل الفلسطينية والعربية والدولية. وهو كذلك القاعدة العلمية لمنظمة التحرير، وله فروع في جميع البلدان التي يعيش فيها مهندسون فلسطينيون.

إن جمعية المهندسين في غزة ونقابة المهندسين في الضفة الغربية هما الامتداد الطبيعي للاتحاد في أرض الوطن، ولم يتم اندماجهما في الاتحاد العام بسبب ظروف الاحتلال وخشية إغلاقهما أو عرقلة عملهما.

كانت جمعية المهندسين في غزة قد تأسست بحسب قانون الجمعيات العثماني، وهي جمعية مستقلة وذات شخصية معنوية.

أما نقابة المهندسين في الضفة الغربية، فإنها كانت قبل الاحتلال تشكل فرعاً من

نقابة المهندسين الأردنيين ولا تزال كذلك، وبموافقة من الاتحاد العام حفاظاً على استمرار العمل المهني بشكل لا يعرضها إلى ملاحقات من سلطات الاحتلال.

في نيسان/ابريل ١٩٩٣، دعت نقابة المهندسين الأردنيين الأمانات العامة للاتحاد، ومجلس النقابة في الضفة الغربية، ومجلس إدارة جمعية المهندسين في قطاع غزة إلى اجتماع في عمان، فقرر المجتمعون توحيد الجسم الهندسي الفلسطيني مع الحفاظ على التشكيلات القائمة إلى حين توفر الظرف المناسب.

وبعد قيام السلطة الوطنية تشكلت لجنة بقرار من الأمانة العامة للإعداد لمؤتمر يكون الانطلاقة الرسمية لنقابة المهندسين الفلسطينية المستقلة. وهذه النقابة تمارس اليوم دورها من مقر الأمانة العامة الذي انتقل من الجزائر إلى غزة، وتعقد اجتماعات دورية لتنظيم شؤون المهنة والمحافظة على الدور الرئيسي للمهندسين في عملية الإعمار والبناء على الصعيد المهني.

وتقوم النقابة في الضفة والجمعية في غزة بنشاطات مهمة على صعيد المهنة، منها إقامة الندوات المتخصصة عن المواضيع المختلفة مثل البيئة والطاقة، والموارد المائية والتصنيع والإسكان. كما انهما تقومان بإصدار تعليمات لممارسة المهنة وباعتماد الدراسات الاستشارية في شتى الحقول، وبإعداد المواصفات، فضلاً عن دراسة إمكانية إنشاء مركز، أو معهد، يتناول قضايا النوعية والمواصفات والبحوث المختبرية.

رابعاً: القدرات الهندسية الفلسطينية

إن عدد المهندسين الفلسطينيين في العالم البالغ ٥٦٠٠٠ مهندس يضم المهندسين المعماريين والزراعيين والجيولوجيين، علماً أن بعض الدول فيها اتحادات أو نقابات لكل من هذه الاختصاصات. وعلى مدى ٢٧ عاماً من الاحتلال، لم تقم مشاريع تنموية أو هيكلية أو للبنية التحتية، مما أدى إلى بطالة في صفوف المهندسين، وإلى اضطرارهم إلى العمل في مجالات ليست من اختصاصهم، فكانت النتيجة عدم اكتسابهم الخبرة التي يحتاجون إليها والابتعاد عن التطورات العلمية في ميادين الهندسة المختلفة.

أما في ما يتعلق بالخارج، فإن ظروف العمل واكتساب الخبرة والمعرفة تختلف تماماً لأن المهندس الفلسطيني وجد نفسه في مواجهة تحدي البقاء والعمل في أحوال لا يخضع فيها لتكافؤ الفرص وهو في بلاد أجنبية، فدفعه هذا إلى الاجتهاد لاكتساب الخبرة والتقانة اللازمتين. وعمل المهندسون الفلسطينيون في الشتات في مشاريع تنموية ضخمة وإنشاءات واختصاصات مختلفة. وقد تمكنوا من الاطلاع على آخر ما أنتجه العلم والتقانة من تطورات حديثة. وقد خلق هذا فجوة في الخبرة بين مهندسي الداخل والخارج لا بد من معالجتها فوراً، وذلك بالتكامل والتضامن والائتلاف (انظر ما يلي).

إن أكبر عدد من المهندسين هو في اختصاص الهندسة المدنية، يليه الاختصاص

بالكهرباء والميكانيك. وهذا ناتج من قانون العرض والطلب وطبيعة المشاريع التي قامت في فترة الانتعاش الاقتصادي، وارتفاع أسعار النفط، واستيعاب عدد كبير من المهندسين في ميدان الإعمار والبناء. أن عدداً من المهندسين قد نجحوا بإقامة مكاتب استشارية في الداخل والخارج تتراوح مستوياتها من الضعيف إلى العالي، أي الذي يفي بالمتطلبات الدولية. وفضل بعضهم الآخر تأسيس شركات للمقاولات، منها شركات واسعة جداً تعمل في شتى أرجاء العالم، مثل شركة المقاولات المتحدة (CCC) ومقرها في أثينا.

وأغلب المهندسين يعملون كموظفين في شركات وإدارات حكومية في بلدان مختلفة، ولو أن بعضهم الآخر اتجه أكاديمياً في الجامعات وسلك التعليم المهني.

وبفعل الشتات، فقد تعلم الفلسطينيون في جامعات ومعاهد عالية مختلفة، وفي بلدان متعددة، وتخرج عدد من المهندسين في الدول الاشتراكية سابقاً التي كانت تقدم منحاً دراسية أو كانت تستقبل الطلبة وتسجلهم في جامعاتها بكلفة مالية أقل من مثيلاتها في الدول الغربية. وهناك بعضهم الآخر توفرت له إمكانيات مالية للدراسة في الدول الغربية، وبخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يزيد عدد المهندسين الفلسطينيين فيها على ستة آلاف مهندس يعملون في جميع الحقول، بما فيها التدريس الجامعي ومراكز البحث والشركات الكبرى. وهناك كذلك مهندسون فلسطينيون درسوا في ألمانيا، وإنكلترا، وفرنسا، وفي الدول الآسيوية مثل الهند وباكستان والفيليبين. إن هذا التنوع في الجامعات والأقطار يعتبر اليوم ميزة كبيرة لما يوفره للفلسطينيين من اتصالات مباشرة مع مختلف الثقافات والحضارات والتقانات والعلوم.

بعد التوقيع على الاتفاق بين منظمة التحرير وإسرائيل شعرت الأمانة العامة للاتحاد بأن مرحلة جديدة من الصراع قد بدأت وطويت صفحة الصراع المسلح لتنتقل إلى صراع اقتصادي وثقافي وتقاني. إن أدوات الصراع في المرحلة القادمة تختلف نوعاً عن سابقاتها. وإن تطوير دولة مستقلة اليوم يحتاج إلى أفضل الأساليب الحديثة، والتقانة العصرية، والإدارة الجيدة، والأداء الحسن، كما يتطلب تجميع خبرات الفلسطينيين ومهاراتهم.

دعت الأمانة العامة عدداً من المهندسين الفلسطينيين (لا يزيد على ٥٠ مهندساً) من ذوي الكفاءات النادرة والخبرة الناجحة والمرموقة في مجالات اختصاصهم إلى لقاء يستمر ثلاثة أيام في تونس في الأسبوع الأول من شهر كانون الثاني/يناير ١٩٩٤، أي بعد ثلاثة أشهر من توقيع اتفاق إعلان المبادئ. وقدمت الأمانة العامة ورقة عمل لهذا اللقاء حددت فيها خمسة محاور يقوم المجتمعون بتقديم آرائهم وتوصياتهم بصددها. وشاركت قيادة منظمة التحرير في هذا اللقاء، وقد باركت هذه المبادرة، وشارك في معظم الجلسات الرئيس ياسر عرفات. وقد ركزت ورقة العمل على المحاور التالية:

ـ السياسة الوطنية للإسكان.

ـ العمل الاستشاري في فلسطين.

- المقاولات في فلسطين.

- تمويل المشاريع الاستراتيجية.

- السياسة الوطنية في الصناعة.

وعلى رغم أن الدعوة قد وجهت إلى عدد محدود من المهندسين، وعلى حسابهم الخاص، تنقلاً وإقامة، إلا أن المفاجأة كانت ورود مئات الطلبات للمشاركة في هذا اللقاء. إن هذا يظهر حرص المهندسين على التعبير عن رأيهم في عملية إعادة إعمار فلسطين، وفي تأسيس بلد جدير بأبنائه وقادر على البقاء ومواجهة التحديات القادمة. ان هذا الاندفاع والحماس يدل على إدراك المهندس لدوره الأساسي في هذه العملية التي تعتمد في نجاحها على حسن الأداء والقدرة والخبرة في هذا الصراع الذي على أساسه يتحدد: هل نحن جديرون بدولة؟ ولقد دارت الاجتماعات لمدة ثلاثة أيام بمشاركة ثمانين شخصية هندسية فلسطينية وعدد من قياديي منظمة التحرير من ذوي العلاقة في الموضوع، في جو أخوي وبحوار صريح ومباشر. وتمخض عن اللقاء عدد من التوصيات.

١ ـ التوصيات الصادرة عن اجتماع تونس

أ ـ التوصيات العامة

(١) التوصية للسلطة الوطنية الفلسطينية وللمجلس الاقتصادي باستخدام ذوي الكفاءات الفلسطينية المتميزة ممن يتمتعون بالانتماء المخلص إلى الوطن لإدارة ومراقبة التنمية وإعادة الإعمار في الأرض الفلسطينية.

(٢) التوصية للأمانة العامة لاتحاد المهندسين الفلسطينيين بعقد اجتماعات دورية خلال السنتين القادمتين تضم نخبة مختارة من المهندسين من الاختصاصات كافة لمراجعة تطبيق توصيات اجتماع تونس ومناقشة المواضيع الجديدة التي ستتطلب تقديم التوصيات بشأنها.

(٣) التوصية للأمانة العامة للاتحاد العام بتشكيل لجنة من الخبراء تضم عدداً كافياً من مختلف التخصصات الهندسية على أن تتفرع إلى لجان استشارية للاتحاد وللسلطة الوطنية.

(٤) التوصية للأمانة العام للاتحاد العام للمهندسين الفلسطينيين بجمع المعلومات عن الخبرة الهندسية الفلسطينية في أي مكان، وفي كافة التخصصات أفراداً أو مؤسسات، وذلك في فترة زمنية لا تزيد على عام واحد مع تقديم تقرير في كل دورة عما تم في هذا المجال.

(٥) التوصية للسلطة الوطنية الفلسطينية وللأمانة العامة للاتحاد بدعم بنك المعلومات الخاص بالإحصاءات والتقارير والخرائط وسائر المعلومات الضرورية للتنمية والتطوير

وتسخيرها لخدمة الأجهزة المكلفة بتطبيق برامج التنمية والإنشاءات.

(٦) التوصية للسلطة الوطنية وللمجلس الاقتصادي بضرورة حشد القوى البشرية الفلسطينية والموارد المحلية والمؤسسات الفلسطينية وتصنيفها وتدريبها لغرض التعاون مع الشركات الأجنبية في حقل التقانة المتطورة مع عدم إتاحة الفرصة للشركات الإسرائيلية بالسيطرة على الشركات الوطنية والعربية.

(٧) التوصية للسلطة الوطنية الفلسطينية بضرورة التركيز على التمويل الذاتي الفلسطيني عن طريق الادخار العام للشعب الفلسطيني وتشجيع رؤوس الأموال الفلسطينية في الخارج.

(٨) تقوم السلطة الوطنية الفلسطينية للاستثمار في الداخل بوضع الأنظمة الكفيلة بمساهمة المؤسسات الفلسطينية كافة في تدريب الكوادر الفنية والإدارية على نفقتها.

(٩) تقوم السلطة المذكورة بسن القوانين لحماية البيئة.

(١٠) العمل على الاستفادة من التقانة المتطورة لاستخدامها وتطويعها لتلائم المجتمع الفلسطيني، واللجوء إلى العلاقات الثنائية في هذا المجال أخذاً بعين الاعتبار أن الطاقة البشرية هي العنصر الأساسي في عملية نقل التقانة وتطويعها.

ب ـ التوصيات المالية

(١) التوصية للقيادة السياسية بتشكيل المجلس المالي ووضع السياسات المالية لفلسطين.

(٢) التوصية بتمويل مشاريع البنية التحتية والمرافق العامة، والأخذ بعين الاعتبار الأولوية التي تطالب بها اللجان المحلية للمدن والقرى ومؤسسات الحكم المحلي.

(٣) التوصية بوضع سياسة اقتصادية ومالية تتوازن فيها حاجة الدولة المستقلة لخلق فرص عمل للحد من نسبة البطالة الحالية (التي تزيد حالياً على ٥٨ بالمئة) وحاجتها إلى تنفيذ خطة التنمية الشاملة مع تحاشي تراكم المديونية التي قد تؤدي إلى ارتفاع الفوائد، وبالتالي مضاعفة الدين.

ج ـ توصيات البنية التحتية وتخطيط المدن ومرافق الخدمات

(١) إنشاء مجلس للتخطيط القومي الشامل يضع السياسة العامة لاستعمالات الأراضي في فلسطين.

(٢) التعجيل بنقل سلطات مجلس التنسيق الأعلى في الأراضي المحتلة إلى السلطة الوطنية الفلسطينية، وبالتالي إلى لجان الأقاليم (هذا يعني تحقيق السيادة على الأرض).

(٣) التوصية بإنشاء مجلس للتخطيط الاقليمي يقوم بإعداد استراتيجيا اقليمية للأراضي المحتلة، وإعادة تقويم الاستراتيجيات الهيكلية السابقة.

(٤) التوصية بأن تناط باللجان الاقليمية والمحلية صلاحية إعداد المخططات الهيكلية والتفصيلية للمدن والقرى بحسب الأنظمة والقوانين وتشريعات السلطة الوطنية الفلسطينية.

(٥) التوصية بإعداد مخططات المسح والتصوير البري والجوي والبحري والجيولوجي وتحديد مدة زمنية لإنجازها على أن تكون المواصفات رقمية وتغطي احتياجات التخطيط. (إن المسح اللازم لهذا وجمع المعلومات ينبغي أن يحقق المتطلبات الاستراتيجية).

(٦) التوصية باستخدام تقانة نظم البيانات الجغرافية في رسم الخرائط على المستويات كافة.

(٧) التوصية بتبني السياسات المطلوبة لإدارة الخدمات الأساسية للمياه والمجاري والكهرباء وباقي المرافق.

(٨) التوصية بتثبيت مواقع المرافق العامة في المخططات الحضرية، إما بالشراء المباشر أو الاستملاك، للتمكن من إعداد المخططات الهندسية الخاصة بالمرافق العامة وموازناتها.

د ـ التوصيات الخاصة بالمستشفيات والمعاهد والمدارس

(١) إعطاء التعليم والصحة أهمية خاصة ووضع خطة طوارئ لتحسين مستوييهما.

(٢) التوصية بالعمل على إنشاء معاهد جديدة في المجال الفني والزراعي وتطوير القائم منها.

(٣) وضع البرامج المناسبة لتحسين أوضاع المتضررين «نضالياً» وتأهيلهم، وبخاصة المعتقلين والجرحى وأسر الشهداء، وكذلك المحتاجين.

(٤) التوصية بإقامة المراكز الصحية والمختبرات، بحيث تغطي احتياجات القرى والبلديات، مع الاهتمام بإدخال النظم الحديثة لإدارة المستشفيات.

(٥) إنشاء مجلس للبحث العلمي وتشجيع الأبحاث العلمية ودعمها وتطويرها.

هـ ـ التوصيات الخاصة بالإسكان

(١) التوصية للسلطة الفلسطينية بأن تولي مدينة القدس وأبنيتها اهتماماً خاصاً، وبالمحافظة على هويتها المعمارية والثقافية لمنع تآكل الوجود الفلسطيني فيها.

(٢) دعم المؤسسات الفلسطينية القائمة والعاملة في مجال البناء والإسكان، وبخاصة مجلس الإسكان الفلسطيني، وذلك بإيجاد علاقة فعالة مع المؤسسات الأخرى ذات العلاقة، مثل دائرة التنسيق ودائرة الإحصاء ودوائر الشؤون الاجتماعية والعمل والعمال، والبلديات وهيئات التخطيط الاقليمي واتحاد المهندسين والمقاولين الفلسطينيين.

(٣) التوصية بالاهتمام بالطراز المعماري لتراثنا عند وضع التصاميم وعدم السماح بإقامة الأبنية العشوائية والتقيد بالمخططات الهيكلية والتفصيلية وأنظمة الترخيص والبناء.

(٤) ضرورة مشاركة الخبراء الهندسيين والفنيين في وضع نظام المقاييس والمواصفات الفلسطينية لضبط النوعية والجودة ومراعاة الظروف البيئية المتباينة.

(٥) اعتماد أسلوب التنافس المفتوح في إنجاز مشاريع الإسكان بحسب نظام المسابقات الهندسية الصادر عن نقابة المهندسين والاهتمام بالتحكيم المهني المتخصص.

(٦) التوصية بإنشاء بنك للإسكان لتقديم القروض الإسكانية بشروط ميسرة لتشجيع الادخار وتوفير المساكن لكل فئة مهنية مشاركة في المشاريع الخدماتية والإنتاجية كافة.

(٧) التوصية ببناء مدن وضواح جديدة لربط المناطق ذات الكثافة السكانية للنهوض بالمرافق والخدمات مع المحافظة على الأرض الزراعية.

و ـ توصيات النقل والاتصالات

(١) ضمان السيطرة الفلسطينية على شبكات الاتصالات والمعلومات. وهذا يتطلب المباشرة فوراً بإعداد الدراسات والخطط للاتصالات، بما في ذلك التخطيط الإداري والفني والزمني وتنفيذها بحسب المواصفات العالمية.

(٢) التأكيد على تطوير الصيانة، ورفع كفاءة العاملين فيها، وتدريب الكوادر الفنية، ودعم المعاهد، وتحديث برامج التدريس المتخصصة، وغيرها من أنظمة المعلومات والاتصالات، وإدخال الأجهزة والمعدات التي تتطلب الصيانة بأقل كلفة.

(٣) النظر في خطط الموانئ والمطارات باعتبارها رمزاً من رموز السيادة الوطنية، وتغليب البعد السياسي على البعد الاقتصادي، وذلك دعماً للقيادة السياسية في هذا الميدان.

(٤) تحديث ما هو موجود من المهابط والعمل على بسط السيطرة على مطار القدس وتوسيعه وتحديثه، والتعجيل بإنشاء مطار دائم في غزة وتجهيزه ومطار مؤقت في أريحا، مع مراعاة المتطلبات الخاصة بمطار أريحا بسبب موقعه الجغرافي.

(٥) التأكيد على الحاجة إلى قرار سياسي لتسريع العمل في ميناء غزة مع مراعاة الاعتبارات الفنية الضرورية.

(٦) التوصية للسلطة الفلسطينية بإيجاد آلية بالسرعة الممكنة لتنفيذ الخطط الخاصة بالمطارات والموانئ بالنظر إلى ما تستغرقه هذه المشاريع من وقت طويل للتخطيط والتصميم والتنفيذ، وإجراء الدراسات الميدانية للمباشرة بوضع الخطط على أساسها وتحديد الجدول الزمني اللازم للتنفيذ.

ز ـ توصيات عن الصناعة والطاقة والزراعة والمياه

(١) العمل على إنشاء مدن صناعية جديدة ضمن خطة تضعها مؤسسة المدن الصناعية وفق المخطط القومي الشامل.

(٢) التأكيد على أهمية قانون الاستثمار لفسح المجال أمام تسويق المنتجات الفلسطينية، صناعية أكانت أم زراعية.

(٣) تشجيع الصناعات التقانية المتقدمة، مثل الالكترونيات والبصريات والعدسات والبطاريات الشمسية والهندسة الوراثية ودعمها، وذلك لوجود خبراء فلسطينيين كثيرين في هذا الميدان.

(٤) التوصية بمعالجة المياه لحماية البيئة مع استخدام أحدث الطرق الفنية وأنسبها وأقلها كلفة.

(٥) التوصية بضرورة الاعتماد على الذات في توليد الطاقة الكهربائية لتحاشي الاعتماد السياسي والاقتصادي على الدول المجاورة، وتجنباً للسلبيات التي يحدثها ذلك من حيث الكلفة والفائض، وهذا مع ضرورة الربط الكهربائي بين الضفة والقطاع.

(٦) توجيه الدراسات والأبحاث العلمية ودعمها للاستفادة من مصادر الطاقة المختلفة، كالرياح والشمس والطاقة النووية.

(٧) إنشاء مركز للرصد الزلزالي والرصد الجوي.

(٨) دراسة الجدوى الاقتصادية لتوفير المياه للاحتياجات الضرورية من خلال تحلية مياه البحر. وبالنظر إلى شحة الموارد المائية المتاحة والطلب المتزايد على استخدام المياه في المجالات كافة، فإن الضرورة تقتضي اعتماد سياسة مائية وطنية يمكنها أن ترفع مستوى استغلال الموارد المائية وترشيد استعمال المياه المنزلية والصناعية والزراعية، مع الاستمرار بالمطالبة بالحقوق المائية الفلسطينية في المفاوضات السياسية.

(٩) ضرورة تشكيل هيئة تصنيع قومية يكون من مهامها حصر الصناعات الصغيرة والمتوسطة وتصنيفها ودعوة القطاع الخاص إلى القيام بهذا النشاط.

(١٠) التوصية بإنشاء بنك تمويل صناعي وآخر زراعي لتقديم القروض بشروط ميسرة.

ح ـ توصيات عن المكاتب الاستشارية والمقاولات

(١) ضرورة الإسراع بإنشاء المؤسسات الرسمية التي تقوم بوضع السياسات والتشريعات والإشراف على نشاطات المكاتب الاستشارية وشركات المقاولات على أن تبدأ هذه المؤسسات بمباشرة عملها فوراً في إطار الأنظمة والقوانين الخاصة بتنظيم مهنة الهندسة.

(٢) الطلب من الأمانة العامة المباشرة فوراً بوضع الأسس العامة لتنظيم المهنة وإقرار المواصفات الفنية للأعمال الإنشائية والأمور كافة المتعلقة بالتخطيط والتنفيذ للمشاريع الإنشائية في فلسطين.

(٣) الطلب من الأمانة العامة للاتحاد المباشرة فوراً بوضع الترتيبات اللازمة لضمان التعاون الوثيق مع المؤسسات المهنية الفلسطينية في مجال الاستشارات والمقاولات داخل فلسطين وخارجها، بما في ذلك التدريب والمتابعة، ومطالبة الأمانة بعقد مؤتمرين للمكاتب الاستشارية والمقاولين المهتمين بذلك خلال شهرين بعد اجتماع تونس.

(٤) الطلب من القيادة السياسية أن توجه اللجان القانونية التي تقوم بدراسة الدستور الفلسطيني والتشريعات المستقبلية لكي تضع أنظمة وقوانين لتنظيم العمل الهندسي.

(٥) الطلب إلى القيادة السياسية إنشاء منطقة حرة (في مدينة واحدة على الأقل) لتشجيع الاستثمار والصناعات التصديرية، بما في ذلك تلك التي تتطلب تقانة عالية أو التي تتطلب المنافسة.

٢ ـ اجتماعات

قامت الأمانة العامة للاتحاد بالدعوة إلى عقد لقاءين في تونس بناء على توصية الملتقى السابق الذكر، وبعد استكمال اللجان التحضيرية عملها، **الأول** للمقاولين الفلسطينيين، **والثاني** للاستشاريين الفلسطينيين.

أ ـ مؤتمر المقاولين

حضر هذا اللقاء ١٢٠ مقاولاً، وتم استعراض ما قامت به اللجنة التحضيرية، وأقر النظام الأساسي لاتحاد المقاولين الفلسطينيين الذي أعلن عن إنشائه، وتم وضع القواعد والأنظمة والعقود التي تخص مهنة المقاولات في فلسطين. وحضر المؤتمر الرئيس عرفات ومندبو البنك الدولي والدول المانحة والجمعيات الدولية، وانتخب مكتب للاتحاد برئاسة المقاول داوود الزير للإعداد لمؤتمر يعقد خلال مدة لا تزيد على السنة.

لاحظ هذا المؤتمر الفجوة الكبيرة الموجودة ما بين مقاولي الداخل والخارج، ورأى أن علاج هذه الفجوة لا يتم إلا عن طريق دعم المقاولين في الخارج لزملائهم في الداخل لتطوير أدائهم وتوحيد أعمالهم، وأن أي نزاع أو خصام بين المقاولين سيؤدي إلى الاختراق من الشركات الغربية. ودعا المؤتمر إلى وضع السياسات التي تدعم الوجود العربي في فلسطين وتشجع العون العربي للفلسطينيين ليقوموا بمشاريع كبرى مع تهيئة الأجواء لنجاحها. إن هذا يكفل مشاركة المهندسين الفلسطينيين والمقاولين بنسب يحددها نظام الشركات الأجنبية.

ب ـ لقاء أصحاب المكاتب الاستشارية

حضر هذا اللقاء تسعون مكتباً استشارياً من الداخل والخارج ودام يومين استعرض فيه المشاركون كيفية تنظيم مهنة العمل الاستشاري الفلسطيني، ووضعوا توصياتهم وشكلوا لجنة استشارية، ووضعوا قواعد لاستراتيجيا قادمة لجمعية المكاتب الاستشارية برئاسة المهندس ابراهيم أبو عياش، وهي تعمل تحت مظلة الاتحاد العام للمهندسين الفلسطينيين.

كانت أبرز ملاحظة هي أن الذي يتحكم في التصميم يستطيع التحكم في مواصفات المشروع وفي العملية بكاملها، ومن هنا كان لا بد من التركيز على أن تقوم المكاتب الاستشارية الفلسطينية بالدور الأساسي في عملية التصميم، والاعتماد على المكاتب في الداخل ودعمها وتكاملها مع المكاتب الفلسطينية والعربية في الخارج. ان من المهم مشاركة المهندسين الفلسطينيين، أينما كانوا، في بناء بلدهم. وقد صادقت السلطة الوطنية الفلسطينية على قيام مؤتمر المقاولين، واعتمدت هيكله وأنظمته، وكذلك بالنسبة إلى جمعية المكاتب الاستشارية.

٣ ـ العمالة في فلسطين

بعكس المهندسين الذين عانوا الاحتلال لعدم وجود مشاريع تنموية، فإن سلطات الاحتلال، وعلى مدى ٢٧ عاماً، قامت باستخدام اليد العاملة الفلسطينية الرخيصة والمحرومة من جميع الضمانات والشروط العمالية المكفولة للعمال عادة داخل إسرائيل، والعامل المحتاج إلى العمل وجد فرصته للتعلم ليستطيع الاحتفاظ بعمله، وأن يكون مجداً وماهراً. وهكذا فقد تشكلت طبقة ماهرة اكتسبت خبرة عالية في مجال البناء بخاصة. أما في المجالات الأخرى، فقد بقي العدد محدوداً نسبياً، إضافة إلى الفنيين الذين تخرجهم المعاهد الفنية التابعة لوكالة غوث اللاجئين، والتي يتخرج فيها سنوياً عدد يغطي احتياجات المرحلة السابقة، وقد تزايد الطلب على هذا النوع من الفنيين في المرحلة الحالية مع التسويف والمماطلة التي تقوم بها سلطات الاحتلال الإسرائيلي من تطبيق المرحلة الثانية من اتفاق إعلان المبادئ.

لكن إعادة انتشار الجيش الإسرائيلي وانسحابه من المدن، والكثافات السكانية تمهيداً للانتخابات الفلسطينية، وكذلك إغلاق الحدود التي تؤثر في الحياة اليومية للعمال وعدم تمكينهم من الالتحاق بأعمالهم، تسبب ارتفاع نسبة البطالة وتفاقم الأوضاع، وهو ما يهدد العملية السلمية من أساسها.

خامساً: المكاتب الاستشارية

هناك عدد كبير من المكاتب الاستشارية المسجلة في الضفة والقطاع. وقد بدأت جمعية المكاتب الاستشارية، من خلال جمعية المهندسين في غزة، ونقابة المهندسين في الضفة الغربية، بتطبيق نظام ممارسة المهنة، وكذلك إعادة تسجيل المكاتب الهندسية في

فلسطين وتصنيفها وفقاً للقوانين والأنظمة التي أقرتها جمعية المكاتب الهندسية في تونس، وكذلك السلطة الوطنية الفلسطينية. وهكذا بدأت عملية التصنيف للمكاتب الهندسية، وكذلك للمهندسين الاستشاريين، بحسب اختصاصاتهم وحجمهم وعددهم، ووضعت الأسس للعلاقة بين المكاتب في الداخل والخارج وطرق الاستفادة من الدعم من المكاتب في الخارج عن طريق التضامن والتعاون.

إن المشكلة الحقيقية التي تعترض الخبرة الهندسية الفلسطينية هي أن المهندسين الأكفاء الراغبين في العودة يمنعون من الدخول تمشياً مع وضع إسرائيل بحسب الاتفاقية الإسرائيلية ـ الفلسطينية. إن هذا يحد من أعداد العائدين بانتظار الوصول إلى الحل النهائي الذي قد يزيد هذا القيد. لقد استوعبت المكاتب الاستشارية حالياً كل المهندسين المدنيين والمعماريين، والذين كانوا عاطلين عن العمل سابقاً، وبقي عدد آخر بلا عمل، وذلك بسبب اختصاصاتهم، كهندسة النسيج مثلاً. ان هذا من نتائج برنامج الطوارئ الذي تنفذه حالياً بكدار (PECDAR) ومن نتائج بعض المشاريع الصغيرة، وبخاصة في مجال البناء الذي بدأ ينشط فيه القطاع الخاص نظراً إلى الاحتياجات الملحة والطلب المتزايد.

سادساً: العوائق والصعوبات

١ ـ الاستشاريون

إن المكاتب الاستشارية تعاني تبعات عدد من الظروف، من ضمنها عدم وجود المشاريع الكبرى. ويمكن اختصار العوائق كما يلي:

- الافتقار إلى البيانات لاستعمالها في التصميم.
- عدم الكفاية في تصميم المشاريع المعقدة.
- تفضيل التصاميم لمشاريع البناء.
- ضعف عمليات الترميم بشكل عام.

٢ ـ المقاولون

بدأ اتحاد المقاولين الفلسطينيين أيضاً بإحصاء المقاولين وتسجيلهم وتصنيفهم. إن هذا أدى إلى غربلة حقيقية في صفوف المقاولين، وجرى تحويلهم بالعمل والمنافسة والاشتراك في المناقصات بعد تسجيلهم وتصنيفهم من قبل الجهات المسؤولة في السلطة ومن بكدار. ولقد لقي هذا القطاع انتعاشاً ملحوظاً بعد أن طرحت السلطة وبكدار مناقصات لبرنامج الطوارئ الذي رحبت به شركات المقاولات المحلية، وإن كان برنامجاً محدوداً.

إن المقاول الفلسطيني في الداخل منشغل بالمشاريع الصغيرة جداً، وهي لا تحتاج إلى

مهارات متنوعة وإلى إدارة معقدة. والعوائق التي يواجهونها هي عوائق مالية ومهنية وسياسية، كما يلي:

أ ـ العوائق المالية

يفتقر المقاول إلى الموارد المالية الضرورية لمواكبة متطلبات العمل مثل الكفالة، ومعظم المقاولين لا يستطيعون تقديمها اليوم.

وقد يؤدي هذا إلى عدم دفع الفواتير في الوقت المحدد. وقد يقتضي الأمر ترتيب الكفالة بإحدى الطرق الآتية:

- دفع نسبة مئوية من قيمة المشروع لكفالة حسن التنفيذ.
- دفع نسبة مئوية من القرض.
- حجز نسبة مئوية من قبل البنك.
- رهن أرض باسم البنك لقاء القرض بفائدة ١٠ إلى ١٣ بالمئة لضمان سداده.

ب ـ العوائق المهنية

ومنها:

- ضعف الإدارة.
- عدم إدخال الكمبيوتر في الإدارة.
- الضعف في إدارة مشاريع البناء.
- الجهل بنظام التقدم بطلب التعويض.
- ضعف مستوى التصميم.
- ارتباك التسعير.

ج ـ العوائق السياسية

ومنها:

- الإغلاق المتكرر للحدود من طرف سلطات الاحتلال، مما يؤدي إلى عدم وصول التجهيزات والمعدات في أوقاتها.
- القيود على استيراد السلع من الخارج.

سابعاً: التوصيات

إن العقبات والصعوبات التي تواجه المقاولين والاستشاريين تقتضي العمل على إزالتها. ويمكن القيام بذلك بالسبل التالية:

١ ـ تشجيع الشراكة بين شركات المقاولات الفلسطينية العاملة في الخارج والداخل.

٢ ـ تشجيع التضامن بين المكاتب الاستشارية.

٣ ـ دعم المقاولين المحليين بالخبرة والمعلومات في المجالات التي ذكرت سابقاً.

٤ ـ إجراء تدريب على أرض الوطن للخبراء الفلسطينيين والعرب والأجانب.

٥ ـ تزويد المقاولين المحليين والمكاتب الاستشارية بالمعلومات الهندسية، والإدارية، والمالية الحديثة، لرفع مستوى أدائهم.

٦ ـ إقامة مركز في فلسطين لتقديم المشورة والخبرة في جميع ميادين العمل الهندسي والاستشاري والمقاولاتي. ويمكن تمويل هذا المركز من القطاع الخاص ليقوم بتنظيم الندوات والفصول الدراسية، والدورات التدريبية، والتحليلات المطلوبة للنهوض بقطاع البناء ونقل الخبرة، وتقديم المشورة للسلطة الفلسطينية، وتقديم خدمات مجانية لقطاعي المقاولات والاستشارات. وبوسع الشركات العاملة في الشتات والمهتمة ببناء الدولة أن تساعد في إنشاء هذا المركز.

وخلاصة القول أن القدرات الفنية الفلسطينية هي ثروة كبيرة للشعب الفلسطيني. إن على الاستثمار الحقيقي أن يركز على صناعة البناء في فلسطين لخلق مؤسسات فلسطينية قوية قادرة على تصدير إنتاجها، إضافة إلى إنجازاتها داخل الوطن، والاهتمام بهذا الجانب حيوي جداً بسبب عدم وجود موارد طبيعية في فلسطين ذات أهمية اقتصادية، وبسبب برامج التنمية المنتظرة في المنطقة ككل. إن حاجة المنطقة إلى مثل تلك المؤسسات من مكاتب مقاولات ومكاتب استشارية ينبغي أن تلبى من قبل العاملين خارج الوطن وداخله إلى أن يستعيد الشعب الفلسطيني سيادته ويحقق الاستقلال الكامل.

إن وجود ما يقارب نصف المهندسين الذين هم من أصل فلسطيني في الأردن يحتم ـ إضافة إلى الاعتماد على البعد العربي ـ إعطاء زملائنا المهندسين الأردنيين دوراً بارزاً في عملية إعادة إعمار فلسطين وإقامة المؤسسات والشراكات المفيدة.

٣ ــ تخطيط النقل والمواصلات في فلسطين

سمير أبو عيشة(*)

خلاصة

لقد عانى قطاع النقل والمواصلات في الأراضي الفلسطينية كثيراً من الاحتلال الإسرائيلي من جراء القيود التي فرضت عليه. فعلى مدى ٢٨ عاماً من الاحتلال كان التخطيط لهذا القطاع من قبل إسرائيل موجهاً إلى تلبية احتياجات الاستيطان الإسرائيلي والمتطلبات الأمنية المزعومة، وليس إلى تلبية حاجات الفلسطينيين للتنمية.

هذا الوضع يتطلب الآن من الفلسطينيين بناء قدراتهم الذاتية، واتباع المنهجيات الملائمة في مجال التخطيط للنقل من أجل تقييم مخططات التنمية وبدائلها. إن ذلك سيساعد على الوصول إلى أفضل الخطط بشأن توفير مرافق النقل وخدماته الهادفة إلى تحفيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية في الأراضي الفلسطينية.

وفي كل الأحوال، لا بد من القيام ببرامج طوارئ للتأهيل ووضع السياسات التصويبية اللازمة من أجل النهوض بهذا القطاع لتحقيق المتطلبات الملحة والآنية للحركة ولغرض الوصول إلى الأمكنة المقصودة.

هذا وتلقي الورقة الضوء على دور التخطيط للنقل والمواصلات في التنمية الحضرية والريفية في الأراضي الفلسطينية، وهي تعرض أولاً وضع نظام المواصلات في الأراضي الفلسطينية، ثم تقدم عرضاً لممارسات سلطات الاحتلال الإسرائيلي في مجال التخطيط للنقل والمواصلات، ومن ثم الخطط التي أعدت من قبل الفلسطينيين. وتناقش الورقة بعدئذٍ الحاجة إلى التخطيط الملائم للنقل والمواصلات، وتضع إطاراً للوصول إلى الخطط المستقبلية لأنظمة النقل والمواصلات في الأراضي الفلسطينية. كما تعرض الاستراتيجيات

(*) عميد كلية الهندسة في جامعة النجاح، نابلس.

والسياسات التي يتوجب أخذها بعين الاعتبار، ثم تختتم الورقة بعرض أبرز الملاحظات الختامية والتوصيات.

أولاً: المواصلات في فلسطين

إن نظام المواصلات الحالي في الأراضي الفلسطينية نظام غير متطور ويؤدي خدمات ضعيفة، ولا يعتبر ملائماً لتحقيق الطلب على الانتقال ولا لتسهيل وتحفيز التنمية الاجتماعية/الاقتصادية. ولقد عانى قطاع النقل والمواصلات في الضفة الغربية وقطاع غزة، كغيره من القطاعات، تبعات القيود التي فرضها الاحتلال الإسرائيلي على تطوره منذ عام ١٩٦٧. هذا ولم يتم القيام بعمليات تخطيط نظامية للنقل والمواصلات، ولم يكن هناك استثمار في بنية المواصلات التحتية.

تشكل شبكة الطرق العمود الفقري لنظام المواصلات في الأراضي الفلسطينية، فمنذ بدء الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة عام ١٩٦٧، تم إيقاف العمل في أنظمة المواصلات غير البرية وقامت سلطات الاحتلال الإسرائيلي بالسيطرة على مطار قلنديا، الواقع شمال القدس، ومنعت الفلسطينيين من تشغيله، وقامت أيضاً بإيقاف العمل في ميناء غزة البحري الصغير، كما قامت بإحكام السيطرة على المنافذ الخارجية البرية التي تربط الأراضي الفلسطينية بالعالم الخارجي. أما خطوط السكك الحديد التي كانت قائمة في الأراضي الفلسطينية، وبخاصة في شمال الضفة الغربية وعلى طول قطاع غزة، فقد تم إيقاف العمل بها منذ عام ١٩٤٨. وعملت سلطات الاحتلال أيضاً على إضعاف البنية المؤسساتية ذات العلاقة بالنقل والمواصلات، وسيطرت عليها وجعلتها عاجزة عن الوفاء بمتطلبات تطوير هذا القطاع المهم وإنمائه وصيانته.

١ ـ مدى شبكة الطرق

تطورت الطرق في فلسطين من ممرات السير التي كانت قائمة منذ قرون عدة إلى شبكة بدائية من الطرق المعبدة شقت في أواخر عهد العثمانيين وأثناء عهد الانتداب البريطاني. وقد تم توسيع الشبكة أثناء الحكمين الأردني للضفة الغربية والمصري لقطاع غزة. ولم يتغير الهيكل القائم كثيراً بعد الاحتلال الإسرائيلي في عام ١٩٦٧.

تتكون شبكة النقل البري في الأراضي الفلسطينية حالياً من ٢٠٤٠ كم من الطرق، منها ١٨٦٢ كم في الضفة الغربية، و١٧٨ كم في قطاع غزة. وتصنف هذه الطرق إلى ثلاث فئات أساسية: الرئيسية والاقليمية والمحلية، ولا تشمل الطرق داخل المناطق الحضرية أو الطرق الزراعية. وتربط شبكة الطرق في الأراضي الفلسطينية المراكز السكانية في المناطق الحضرية والريفية في الضفة الغربية وقطاع غزة مع المراكز السكانية الأخرى عبر الحدود.

وتربط الطرق الرئيسية المراكز السكانية الكبرى معاً، أما الطرق الاقليمية فتخدم

البلدات الأصغر حجماً. وهذه الطرق هي طرق معبدة ومعظمها يتكون من مسارين بعرض يتراوح من ٤ ـ ٧ أمتار. وهناك مقطعان من الطرق الرئيسية يتكون كل منهما من أربعة مسارات (اثنين في كل اتجاه)، أحدهما الطريق الواصل بين القدس ورام الله، والآخر هو جزء من الطريق رقم ٤ الذي يمر عبر قطاع غزة. وتعتبر محاور الطرق الرئيسية والاقليمية، إما شمالية ـ جنوبية، أو شرقية ـ غربية، بحسب الطبيعة الجغرافية للبلاد وأنماط الحركة. أما معظم الطرق المحلية التي تربط القرى أو ترتبط مع الطرق الرئيسية، فهي طرق معبدة مكونة من مسار واحد فقط، ولا يتجاوز عرضها ٣ أمتار. غير أن هناك ٧٠ كم من الطرق المحلية غير المعبدة في عام ١٩٩٠، والتي تخدم نحو ٦٠ تجمعاً ريفياً في الضفة الغربية كان يقطنها نحو ٢٣ ألف نسمة.

وتربط مرافق النقل البري الأراضي الفلسطينية بالعالم الخارجي، ويقوم جسرا دامية وأللنبي على نهر الأردن بربط الضفة الغربية مع الأردن، بينما يربط معبر رفح قطاع غزة مع مصر.

وقد بلغت كثافة الطرق المعبدة الإجمالية بالنسبة إلى عدد السكان ٩,٧ كم لكل ١٠,٠٠٠ نسمة في عام ١٩٩١. وهذه الكثافة هي الأعلى بالنسبة إلى كل من البلدان المجاورة (عدا مصر)، إذ بلغت الكثافة ٢٧,٥ كم لكل ١٠,٠٠٠ نسمة في إسرائيل. لذلك يمكن الاستنتاج بأن شبكة الطرق تقدم خدمة متواضعة جداً لأنها لم تستطع أن تلبي احتياجات النقل المتزايدة لأعداد السكان. أما كثافة الطرق بالنسبة إلى مساحة الأراضي الفلسطينية فقد بلغت ٠,٣٥ كم لكل كيلومتر مربع، وذلك في عام ١٩٩١، وهذا يشير إلى مستوى متدنٍ في مدى التغطية والوصول إلى الأماكن السكانية المختلفة.

٢ ـ امتلاك المركبات

ازدادت أعداد المركبات كثيراً في الأراضي الفلسطينية عبر العقود المنصرمة، فبلغ العدد الإجمالي للمركبات المسجلة فيها نحو ١٠٠ ألف مركبة عام ١٩٩١. وفي الضفة الغربية، بلغ عدد المركبات نحو ٧٦ ألف مركبة (ما عدا المركبات التي تخص الفلسطينيين القاطنين في القدس، إذ لا تظهر بيانات خاصة بهم في الإحصاءات الإسرائيلية)، مما يشكل نحو ١٩ ضعفاً بالنسبة إلى العدد الذي كان موجوداً في عام ١٩٦٧. وقد بلغت نسبة السيارات الخاصة نحو ٦٧ بالمئة من جميع المركبات المسجلة في الضفة الغربية.

أما في قطاع غزة، فإن العدد الإجمالي للمركبات المسجلة قد بلغ نحو ٢٤ ألفاً، مما يشكل نحو ٨ أضعاف العدد الذي كان موجوداً في عام ١٩٦٧. وتشكل السيارات الخاصة نحو ٧٦ بالمئة من جميع المركبات المسجلة في قطاع غزة. هذا ويشكل معدل الزيادة السنوية في الضفة الغربية نحو ضعفي ذلك في قطاع غزة. وفي عام ١٩٩١ بلغ العدد ٧٩٢ مركبة مسجلة لكل ١٠,٠٠٠ فلسطيني في الضفة الغربية، بينما بلغ ٣٥٩ مركبة مسجلة لكل ١٠,٠٠٠ فلسطيني في قطاع غزة.

٣ ـ شبكة الطرق في المناطق الحضرية

تقدم الطرق في المناطق الحضرية خدمات النقل في المناطق العمرانية داخل حدود المدن والبلديات في الضفة الغربية وقطاع غزة. لقد بنيت معظم البلدات في الأراضي الفلسطينية منذ قرون عديدة، وقد أصبحت الأحياء القديمة فيها الآن بمثابة مراكزها، وبذلك تشكل الطرق القديمة والضيقة قلب شبكات الطرق في المناطق الحضرية.

ان المعدلات العالية لامتلاك المركبات في الضفة الغربية وقطاع غزة تؤدي إلى زيادة حجم المرور، وبخاصة داخل المدن. ولم تجر إضافة طرق وشوارع منذ عام ١٩٦٧، لذلك فإن هذه الطرق الضيقة نسبياً هي في حالة فوق الإشباع الآن، وبخاصة خلال أوقات الذروة، مما يؤدي إلى الازدحام الشديد.

٤ ـ حالة الطرق

إن أوضاع شبكة الطرق في الأراضي الفلسطينية سيئة بشكل عام، إذ إن نحو ٩٤٢ كم من الطرق في الضفة الغربية (أي أكثر بقليل من ٥٠ بالمئة من مجموع أطوال الطرق) يمكن اعتبارها متدهورة بشكل شديد أو متوسط. كما أن الأوضاع في قطاع غزة مشابهة لذلك.

إن طبيعة الأرض، ولا سيما في المناطق الجبلية من الضفة الغربية، حيث يقع أكثر من ٨٠ بالمئة من مجموع أطوال الطرق فيها، تستدعي استخدام العديد من المنحنيات المتعاقبة ذات الأقطار المحدودة والمختلفة. وكذلك فإن الانحدار العمودي للطرق في هذه المناطق يتجاوز نسبة ١٠ بالمئة، وبالتالي يسبب تخفيض سرعة الحركة على الطرق، فيؤدي ذلك إلى تحديد قدرة الطريق على الاستيعاب في هذه المناطق.

ثانياً: ممارسات التخطيط للمواصلات

١ ـ تخطيط الطرق تحت الاحتلال الإسرائيلي

منذ احتلال الضفة الغربية وقطاع غزة في عام ١٩٦٧ دأبت سلطات الاحتلال الإسرائيلي على وضع عدد من مخططات الطرق التي تم توجيهها نحو تحقيق الأهداف الإسرائيلية من دون اعتبار للحاجات التنموية للمجتمع الفلسطيني.

أعد أول هذه المخططات إثر الاحتلال مباشرة وسمي مخطط الطرق الوطني. وتم وضع الخطط لإنشاء عدد من الطرق وجرى بناؤها، ولا سيما في الضفة الغربية، وذلك لتلبية متطلبات الوصول إلى المستوطنات الإسرائيلية والحاجات الأمنية المزعومة.

أما بعد عام ١٩٧٧، فقد تغيرت الاستراتيجيات في ما يتعلق بتخطيط الطرق في الأراضي الفلسطينية المحتلة، حيث عكست سياسات الحكومة الإسرائيلية الجديدة برئاسة حزب الليكود اليميني. وهذه الاستراتيجيات تعتبر تشجيع إقامة المستوطنات اليهودية في

الأراضي الفلسطينية المحتلة كلها بمثابة الأولوية الأولى. وقد تم التخطيط لتوجيه شبكة الطرق في الضفة الغربية من أجل تحقيق الاندماج الكامل بينها وبين شبكة الطرق الإسرائيلية، ووردت هذه الأغراض في خطة ١٩٨٣ ـ ١٩٨٦ التي أعدتها المنظمة الصهيونية العالمية.

وقد تم كشف النقاب في عام ١٩٨٤ عن مخطط جديد للطرق في الضفة الغربية عرف باسم أمر رقم (٥٠)، وضع بموجب مخططات المنظمة المذكورة أعلاه، وأعدته وزارات وأجهزة منها وزارة الدفاع الإسرائيلية، ومجلس التنظيم الأعلى الإسرائيلي، والإدارة المدنية الإسرائيلية. وقد شمل المخطط شبكة من الطرق يبلغ مجموع أطوالها ١٨٧٣ كم صنفت إلى أربعة أنواع، هي الطريق السريع والرئيسي والاقليمي والمحلي. ولا تظهر على الخرائط المصاحبة للمخطط كل الطرق المحلية، وإنما بعضها فقط، إذ إن المخطط يشتمل على مستوطنات جديدة سيتم إنشاؤها في المستقبل.

إن كثيراً من الطرق المذكورة في المخطط الاقليمي تلتف حول المناطق السكنية الفلسطينية، الحضرية والريفية، وهي في بعض الأحيان تعزل القرى الفلسطينية بقطع الطرق الموصلة إليها أو عدم وصلها مع الطرق الجديدة. وقد حدد المخطط عرضاً غير عادي للطريق أو لحرم الطريق، فمثلاً بلغ عرض الطريق من ٤٠ ـ ١٢٠ متراً، بينما يرتفع عرض حرم الطريق ليصل إلى ٣٠٠ متر. وهذا أدى إلى مصادرة أراض مساحتها ٣٦٧ كم^{2} (الطرق أو حرم الطرق) وتشكل ٦,٧ بالمئة من مجموع مساحة الضفة الغربية. هذا وقد نفذت أجزاء من الطرق المقترحة في هذا المخطط، وبعضها تحت التنفيذ الآن.

أما في ما يتعلق بالتخطيط داخل المناطق الحضرية في الضفة الغربية وقطاع غزة، فقد منع الإسرائيليون البلديات الفلسطينية من تطوير مخططات الطرق فيها. إن عدداً منها قد أعده استشاريون إسرائيليون من أجل تسهيل الموافقة عليها، إلا أن مجلس التنظيم الأعلى الإسرائيلي الذي له القول الفصل في القضايا المتعلقة بالتخطيط لم يوافق بعد على أي من هذه المخططات التي قدمتها البلديات الفلسطينية منذ سنين سوى لمدن قليلة منها بيت جالا وجنين.

أما التخطيط لأنظمة النقل والمرور على المدى القصير داخل حدود المناطق الحضرية، والتي تحتوي عادة على خطط من أجل تحسين أوضاع تدفق السير، وتشمل تغييرات في اتجاهات السير أو وضع الإشارات الضوئية المرورية، فإنه من المفترض أن يكون لدى البلديات السلطة الكافية للقيام بذلك، إلا أن السلطات الإسرائيلية رفضت معظم هذه الخطط مثل التي تقدمت بها بلديات نابلس ورام الله.

٢ ـ تخطيط المواصلات من قبل الفلسطينيين

لم يتح الإسرائيليون للفلسطينيين التخطيط لمجتمعهم، وبخاصة على المستويين الوطني والاقليمي، ولكن الفلسطينيين بدأوا مؤخراً بوضع الخطط التنموية لدولتهم المستقبلية.

وجاء أول مخطط للنقل والمواصلات أعده الفلسطينيون بعد طلب الجمعية العمومية للأمم المتحدة في قرارها رقم ٤٢/ ١٩٠ في عام ١٩٨٧ إعداد دراسة معمقة حول احتياجات البنية التحتية للنقل في المستقبل، فتم إعداد دراسة، وكانت بعنوان: «الاحتياجات المستقبلية للبنية التحتية في ميدان النقل والمواصلات للشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة»، وقدمت إلى مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية. هذا وقد تبع إعداد هذه الدراسة وضع دراسة أخرى بعنوان: «الطرق القروية المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة: خطة شاملة للتنمية المستقبلية»، وتم تقديمها إلى المركز المذكور أيضاً[١]. وقد ركزت هذه الدراسة على تطوير شبكة أكثر تفصيلاً من الطرق التي تخدم المجتمعات الريفية.

وقد أسفرت هاتين الدراستين عن خطة مقترحة (حتى عام ٢٠١٠) للنهوض بقطاع المواصلات بأنظمتها المختلفة. وكان من الافتراضات الأساسية للخطة المذكورة اعتبار سيناريوهين: **أحدهما** يفترض استمرار الازدياد الطبيعي في عدد السكان الفلسطينيين وتحسن معدلات النمو الاقتصادي، **والآخر** يفترض، بالإضافة إلى استمرار الازدياد الطبيعي في عدد السكان الفلسطينيين، عودة مليون ونصف فلسطيني من الخارج، كما يفترض زيادة أسرع في النمو الاقتصادي.

شددت الأهداف التي أخذت بالاعتبار في تطوير هذه المخططات على دور المواصلات في الوحدة والتكامل بين طرفي الدولة الفلسطينية، أي الضفة الغربية وقطاع غزة، وفي تسهيل الحركة والوصول، وفي التطوير الاجتماعي/الاقتصادي.

هذا وقد تم وضع خطة قصيرة المدى لتطوير نظام المواصلات في الضفة الغربية وقطاع غزة بناءً على طلب إدارة الشؤون الاقتصادية والتخطيط في منظمة التحرير الفلسطينية[٢]. وقد نشرت هذه الدراسة ضمن «برنامج التنمية للاقتصاد الوطني الفلسطيني للفترة ١٩٩٤ ـ ٢٠٠٠»[٣]. وقد افترضت الخطة وجود فترة انتقالية لمدة سنتين، تليها فترة خمس سنوات تسبق ظهور كيان فلسطيني له سيطرة كاملة. وافترضت الدراسة استمرار معدلات النمو السكاني للفلسطينيين، إضافة إلى عودة ٤٠٠ ألف فلسطيني من الخارج، كما افترضت أيضاً زيادة سريعة في النمو الاقتصادي. وقد كانت

---

(١) Sameer A. Abu-Eisheh [et al.], «Local Village Access Roads in the West Bank and Gaza: Masterplan for Future Development,» paper submitted through the Centre for Engineering and Planning to the United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS), 1990.

(٢) سمير أبو عيشة، «البرنامج الإنمائي لقطاع النقل والمواصلات في الضفة الغربية وقطاع غزة،» ورقة قدّمت إلى: منظمة التحرير الفلسطينية، دائرة الشؤون الاقتصادية والتخطيط، ١٩٩١.

(٣) منظمة التحرير الفلسطينية، دائرة الشؤون الاقتصادية والتخطيط، **البرنامج العام لإنماء الاقتصاد الوطني الفلسطيني للسنوات ١٩٩٤ ـ ٢٠٠٠**، المنسق العام ورئيس فريق العمل ورئيس التحرير يوسف صايغ (تونس: المنظمة، ١٩٩٣).

الأهداف التي وضعتها الدراسة شبيهة بأهداف الخطة الطويلة المدى المذكورة سابقاً، وقد نتج من الدراسة خطة أكثر تفصيلاً لقطاع المواصلات سواء بالنسبة إلى النقل البري أو النقل الجوي أو البحري.

وتقوم حالياً وزارة التخطيط والتعاون الدولي بإعداد مخطط هيكلي شامل للأراضي الفلسطينية تحت إطار مشروع «القدرة على البناء للتخطيط المادي» الذي يفترض إنجازه في عام ١٩٩٧. وستكون خطة النقل والمواصلات الشاملة أحد أبرز نتائج هذا المشروع. وفي إطار المشروع نفسه سيتم إعداد مخططات مادية نموذجية لبعض المناطق الحضرية كمخططات رائدة، وتشمل غزة ورام الله/البيرة وأريحا. وسيتبع ذلك إعداد مخططات لمناطق حضرية أخرى في الأراضي الفلسطينية.

ومن الجدير ذكره أيضاً أن وزارة المواصلات الفلسطينية، بالتعاون مع المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (دائرة المساعدة الفنية والتدريب) ستشرف على مجموعة من المشاريع تتعلق بإعداد خطط قصيرة المدى لتطوير أنظمة المواصلات في مدن غزة ورام الله/البيرة ونابلس وبيت لحم، وستبدأ قريباً جداً من أجل تخفيف حدة مشاكل المرور المتفاقمة داخل هذه المدن.

ثالثاً: التخطيط للمواصلات

يلعب التخطيط للمواصلات دوراً أساسياً في توفير مرافق وخدمات النقل والمواصلات، وفي تشجيع وتسهيل عملية التنمية الاجتماعية/الاقتصادية. إن عدم توفير مثل هذه المرافق والخدمات يعرقل تطوير قطاعات عديدة مثل قطاعات الزراعة والصناعة والتجارة، وقد يعيق مجهودات التطوير برمتها لأن تطوير قطاع المواصلات يساعد على توزيع أفضل للسكان ومداخيلهم، ولقطاعات أخرى كالصناعة[٤]. وتجدر الإشارة هنا إلى أن توفير أنظمة المواصلات بحد ذاته ليس كافياً لتحفيز التنمية في المجتمع، ولكنه مطلوب كشرط أساسي لحدوث ذلك.

وإنه لمن المطلوب تطوير خطط المواصلات الصحيحة من أجل معالجة الآثار السلبية في قطاع النقل والمواصلات التي حدثت بفعل القيود التي فرضها الاحتلال الإسرائيلي. ويمكن أن يوصف الوضع الحالي للقطاع بأنه غير ملائم لتوفير خدمات ذات فعالية اقتصادية، أو لدعم عملية تطوير الاقتصاد الفلسطيني في المستقبل[٥].

وينبغي للفلسطينيين تطوير خطط النقل والمواصلات المناسبة على أسس التخطيط

---

(٤) C. Queiroz and S. Gautam, *Road Infrastructure and Economic Development: Some Diagnostic Indicators* (Washington, DC: World Bank, 1992).

(٥) World Bank, *Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace*, 6 vols. (Washington, DC: The Bank, 1993), vol. 5: *Infrastructure*.

السليم، فثمة حاجة ماسة إلى نموذج تخطيطي ملائم وقادر على تحريك أنماط المواصلات الحالية وعلى التنبؤ بالطلب على النقل في المستقبل، وعلى هذا النموذج أن يكون قادراً على تقييم أنماط استخدام الأراضي، وكذلك سيناريوهات النمو والتطور، ومن ثم القدرة على توقع الآثار المحتملة من جراء ذلك على حركة المرور، وكذلك اختيار بدائل الخطط الخاصة بالمواصلات. وبالنتيجة، فإن متخذي القرار ستكون لديهم بذلك الأدوات والمعلومات الضرورية من أجل التخصيص الملائم للأموال التي سيتم اعتمادها لتطوير هذا القطاع.

رابعاً: إطار مقترح للتخطيط للمواصلات

١ ـ التخطيط للنقل

يمكّن التخطيط للنقل من تصور الطلب على المواصلات والتنبؤ بأنماط التدفقات المرورية. لقد كانت دراسات التخطيط الطويل المدى لاستخدام الأراضي/المواصلات تقسم تقليدياً إلى مرحلتين: مرحلة المعايرة (أي فحص عيار الشيء (Calibration)) ومرحلة التوقع المستقبلي. ففي المرحلة **الأولى**، يتم بناء وفحص النماذج الرياضية بالاستفادة من بيانات سنة الأساس، أما في المرحلة **الثانية**، فيتم استخدام هذه النماذج من أجل توقع الطلب على المواصلات، وذلك بناءً على توقع المتغيرات الاجتماعية/الاقتصادية للسنة المقصودة في التصميم.

إن النهج الحديث للقيام بالمهمات الأساسية للتخطيط للنقل يتضمن وضع نماذج لعملية الانتقال نفسها وتحريك التدفقات المرورية في شبكات المواصلات، ويعرف هذا النهج بعملية الخطوات الأربع للتخطيط للنقل، وتشمل نماذج تمثل مدة الرحلات وتوزيعها (انظر ما يلي).

٢ ـ مستويات التخطيط

من أجل وضع خطة شاملة للنقل والمواصلات للأراضي الفلسطينية، فإنه من الضروري إجراء التحليل اللازم لشبكة مواصلات ذات ثلاثة مستويات متدرجة، هي: الوطني والاقليمي والحضري. ويتعين على المستوى الوطني أن ينظر إلى تلك الأجزاء من شبكة المواصلات التي تربط ٣٠ مدينة في الضفة الغربية وقطاع غزة مع العالم الخارجي (أي البعد الدولي)، ويتم هنا أخذ أنظمة المواصلات المختلفة (البرية والبحرية والجوية) بعين الاعتبار.

أما المستوى الاقليمي، فيشمل شبكة أكثر تفصيلاً، وتحتوي على الطرق الموصلة إلى ٤٠٠ قرية، على أن يركز المستوى الحضري على شبكات الطرق داخل حدود المدن.

إن اعتبار شبكة الطرق ذات هيكلية متدرجة يسير في الاتجاه نفسه الذي ذهبت إليه

الدراستان السابقتان(٦)، وفي كل مستوى من هذه المستويات الثلاثة يجب أن يتم تحليل وسائل نقل الركاب، إنما ينبغي، في المستويين الأول والثاني، دراسة نقل البضائع والشحن أيضاً.

٣ ـ المعوقات

إن المنهجية الملائمة لتخطيط المواصلات المستخدمة في حالة فلسطين يجب أن تعتمد على تقنيات مبسطة قليلة الكلفة وذات شفافية، وذلك بسبب العوائق المتصلة بتوفر المعلومات وبيانات السفر والبنية المؤسساتية وعدم وجود الخبرة ذات التدريب الحسن والافتقار إلى الأموال.

إن البيانات التي يمكن تصنيفها، مثلاً، بأنها موجهة نحو الطلب ومتصلة بالعرض، ينبغي جمعها من أجل بناء ومعايرة نماذج التخطيط للمواصلات. ولعدم توفر مثل هذه المعلومات، يتوجب تعديل وتكييف التقنيات المقترح استخدامها لتلائم الظروف في فلسطين حيث لا توجد المعلومات الاجتماعية/ الاقتصادية المفصلة. وكذلك فإنه من الصعب جداً جمع البيانات حول سلوكيات السفر من خلال عمليات مسح واسعة لعينات من العائلات وغيرها من العمليات، وهو عمل مكلف جداً ومبدد للوقت.

٤ ـ الخبرة العالمية

أوصى معهد مهندسي المواصلات بأن يتم تطوير واستخدام أساليب التخطيط المناسبة لأوضاع الدول النامية(٧). ولقد تم إجراء العديد من دراسات التخطيط للنقل في الدول النامية باستخدام منهجيات التخطيط للنقل التي تم تطويرها في الدول الأكثر تقدماً، إلا أن تطبيقها كان محدوداً، وأحياناً لم تكن ناجحة(٨).

---

(٦) Sameer A. Abu-Eisheh [et al.]: «Future Transportation Infrastructure Needs for the Palestinian People in the West Bank and Gaza,» paper submitted through the Centre for Engineering and Planning to the United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS), 1989, and «Local Village Access Roads in the West Bank and Gaza: Masterplan for Future Development».

(٧) Institute of Transportation Engineers, Technical Committee 6F-30, «Research Needs for Transportation Planning for Developing Countries,» *Institute of Transportation Engineers (ITE) Journal* (April 1986).

(٨) M. Ueberschaer, «Problems of Long-Term Travel Behaviour Forecasts in Developing Countries,» in: P. Stinger and H. Wenzel, eds., *Transportation Planning for Better Environment* (New York: Plenium Press, 1976), pp. 69-81, and C. Khisty, «Research on Appropriate Planning Methodologies for Developing Countries,» paper presented at: The 64th Annual Meeting of the Transportation Research Board, Washington, DC, 1985.

إن وضع مصفوفة للرحلات، مكان البداية ومكان النهاية، التي تعبر عن توزيع الرحلات، هي من أهم الخطوات في التخطيط للنقل على جميع المستويات، وعادة يتم وضع هذه المصفوفة بناءً على نماذج توليد الرحلات وتوزيعها، وهي تتطلب قدراً كبيراً من البيانات. وكبديل لهذه العملية، فقد تم وضع مثل هذه المصفوفة بناءً على المعلومات المستقاة مباشرة من أحجام السير عددياً(٩)، وهي تحتاج إلى عدد أقل من البيانات.

إن هذه التقنية البديلة لوضع مصفوفة مكان البداية والنهاية استخدمت بنجاح في عدد من الدول، ومنها الدول النامية. فالإطار المستخدم في دراسة راتناجاكه(١٠) يعتبر فريداً من نوعه كونه استخدم لوضع هذه المصفوفة على نطاق قطر بأسره، وهو سري لانكا. وقد تم تحليل هذه التقنية وتعديلها واختبارها بالنسبة إلى انطباقها على إحدى المناطق الحضرية، وهي نابلس في الأراضي الفلسطينية(١١). وقد أشارت النتيجة إلى بساطة هذه التقنية وقلة تكاليفها واكتفائها ببيانات محدودة، إلا أنها أظهرت كذلك سلامة الأساس النظري. ويمكن الرجوع إلى المواصفات الفنية المفصلة والقضايا العلمية والتطبيقية المرتبطة بها لاستخدامها في الأراضي الفلسطينية في مراجع أخرى(١٢).

٥ - نهج استخدام النموذج

إن تطوير هذا النهج وأساليبه التي استخدمت بنجاح في دراسات خاصة بالتخطيط للنقل في دول عدة، بما فيها الدول النامية، أمر ينبغي الانتفاع منه. ويتعين على هذا النهج أن يسير على منهجية تستخدم الخطوات الأربع للتخطيط للنقل، بعد أن يتم تنقيحها وتعديلها لملاءمة الحالة في الأراضي الفلسطينية. ومع أن هذه الأساليب تستخدم نماذج تعتمد على الحاسوب، إلا أنها لا تقتضي إلا بيانات محدودة وخبرة معقولة في استخدام الحاسوب.

إن المنهجية العامة المقترح انتهاجها سيتم عرضها بصورة مقتضبة هنا. ولا بد من

---

(٩) S. Evans and H. Kirby, «A Three Dimensional Furness Procedure for Calibrating Gravity Models,» *Transportation Research*, no. 8 (1973), pp. 105-122; L. Le Blanc and K. Farhangian, «Selection of Trip Table which Reproduces Link Flows,» *Transportation Research*, vol. 16B (1982), pp. 83-88, and L. Ratnayake, «Estimating Origin-Destination Matrices from Link Volume Counts: A Simple Intercity Auto Travel Demand Model for Sri Lanka,» *Transportation Planning and Technology*, vol. 12 (1988), pp. 263-271.

(١٠) Ratnayake, Ibid.

(١١) Sameer A. Abu-Eisheh, «The Adaptation of Appropriate Transportation Planning Methodologies for Developing Countries,» paper presented at: Proceedings of the Jordanian Conference on Civil Engineering, Amman, University of Jordan, 1992.

(١٢) انظر: المصدر نفسه، و Ratnayake, Ibid.

إجراء تعديلات بحسب مستوى التحليل (أكان ذلك على المستوى الوطني أم الاقليمي أم الحضري) وبحسب المقصود من التحليل، هل هو لسفر الركاب أو لنقل البضائع؟ وقبل أن تتم عملية التحليل، يتوجب تحديد خطوط وتقاطعات شبكات المواصلات ومناطق السير، وذلك إلى المستوى المنوي تحليله. وكذلك يتوجب جمع البيانات اللازمة، بما في ذلك أحجام السير عددياً، مع البيانات السكانية الاجتماعية/الاقتصادية وخصائص استخدام الأراضي. ولا بد من القيام بعمليات مسح للسفر محدودة.

أ ـ توزيع الرحلات

يتوجب تقييم النموذج الأنسب لتوزيع الرحلات، مع الاهتمام بشكل خاص بإمكانية استخدام نموذج الثقل النوعي. ومع الأخذ بعين الاعتبار القدرة المحدودة على جمع البيانات التفصيلية عن مكان بداية الرحلة ونهايتها، فإن أساليب تقدير المصفوفات عن مكان البداية والنهاية من خلال أحجام السير ينبغي اعتبارها أنسب نموذج لتوزيع الرحلات لمرحلة المعايرة، سواء كان الأمر يتعلق بسفر الركاب أو بنقل البضائع. إن الإطار المشار إليه سابقاً (في القسم المتعلق بالخبرة العالمية) يوصى باستخدامه، وينبغي وضع نموذج الثقل النوعي لكل غرض من أغراض الرحلات.

ب ـ تقسيم الرحلات على وسائط النقل

يتم تقسيم رحلات المسافرين على وسائط النقل المختلفة، التي تشمل السيارة الخاصة والحافلات وسيارات الأجرة المشتركة باستخدام النماذج الرياضية المبسطة بشكل عام. أما بالنسبة إلى التخطيط للنقل على المستوى الوطني، والذي يأخذ بعين الاعتبار الرحلات وانتقال المسافرين من باقي دول العالم وإليها، فإن وسائط النقل التي يمكن استخدامها يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار، بما فيها وسائط النقل الجوي. أما في ما يتعلق بالشحن ونقل البضائع، فإن وسائط النقل الممكن استخدامها يجب أن تعتبر في التحليل، بما في ذلك وسائط النقل البحري والجوي.

ج ـ تقسيم السير وفق وسائط الاستعمال

إن هذا التقسيم لسفر الركاب إلى الوسائط المناسبة، من ضمنها السيارات الخاصة والباصات والتاكسيات، بحاجة إلى أن يوضع في نماذج باستخدام طرق إحصائية مبسطة. أما على المستوى الوطني، ويدخل في اعتباره السفر إلى الخارج، فينبغي الأخذ بعين الاعتبار الوسائط الأخرى، مثل واسطة النقل الجوي. وأما شحن البضائع، فيجب بشأنه إدخال وسائطه كلها بما فيها الوسائط الجوية والبحرية.

د ـ تحليل السيناريوهات/الخطط

بناء على الإسقاطات السكانية/الاجتماعية/الاقتصادية وأنماط استخدام الأراضي للمستقبل، يتوجب استخدام النماذج المشار إليها سابقاً (والتي يكون قد تم بناؤها) في

معرفة الرحلات المتولدة وكيفية توزيعها وتوقع تقسيم الرحلات على وسائط النقل، وكذلك تخصيص السير على المحاور، وذلك لسنة الهدف. ويمكن القيام بذلك لكل سيناريو يفترض وضعاً معيناً لنمط استخدام الأراضي مثلاً، أو لكل خطة تنموية لقطاع المواصلات. ويتوجب أن يتم تعريف كل سيناريو أو خطة بشكل محدد وكمي، ومن ثم يتم إدخاله الحاسوب، ويتم تمثيله بناءً على العملية المشار إليها سابقاً. وهذا سيقود إلى تقييم آثار هذه السيناريوهات والخطط للوصول إلى معرفة آثار كل من هذه السيناريوهات، وكذلك للوصول إلى أفضل الحلول والخطط، وأكثرها نجاعة وأقلها تأثيراً من ناحية الكلفة والأثر في البيئة والبنية الاجتماعية. . . إلى غير ذلك.

خامساً: القضايا والاستراتيجيات والسياسات

إن النماذج لتخطيط المواصلات، والتي تمثل الطلب على النقل وأنماط تدفق شبكات المواصلات، يمكن استخدامها لتقييم الأثر لأي عدد من الاستراتيجيات والسياسات، الوطنية والإقليمية، الخاصة بالتطوير الحضري والريفي. ويمكن أن تشمل هذه، مثلاً، أحجام المجتمعات الفلسطينية وتوزيعها، والتخطيط للتنمية القابلة للإدامة والتخطيط للتنمية المتوازنة.

١ ـ سيناريوهات النمو

يمكن توقع عدد من سيناريوهات النمو في الأراضي الفلسطينية، وذلك تبعاً للأوضاع السياسية والسكانية والاقتصادية المختلفة، وهذه السيناريوهات بحاجة إلى وضعها في نماذج تتعلق بنمو بطيء ومتوسط ومرتفع، سواء بالنسبة إلى عدد السكان أو بالنسبة إلى النمو الاقتصادي. ولكل من هذه السيناريوهات يتوجب تحديد مجموعة من المتغيرات السكانية والاجتماعية/الاقتصادية، وأنماط استخدام الأراضي لفحصها بالنسبة إلى نظام مواصلات معين. كما يمكن بالنسبة إلى كل سيناريو تقييم عدد من خطط المواصلات ومقارنتها. إن استخدام النماذج التي جرت معايرتها، كما وصفت سابقاً، سيعطي نتائج أكثر واقعية من استخدام طرق تحليل الاتجاهات من النوع المبسط.

٢ ـ المتغيرات الديمغراطية والاجتماعية/الاقتصادية

إن الأوضاع المستقبلية للأحوال الديمغرافية والاجتماعية/الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية ستؤثر كثيراً في الطلب على المواصلات. وتشمل الأحوال الديمغرافية التي يجب أخذها بعين الاعتبار نسب النمو الطبيعي والعودة المتوقعة لمئات الآلاف من الفلسطينيين. ويمكن أن يتراوح عدد العائدين من أقل من مئة ألف إلى أكثر من مليون خلال السنوات العشر القادمة. ويؤثر العديد من العوامل في تحديد العدد بما في ذلك عوامل سياسية واقتصادية وأمنية. . . الخ. لذلك فإن التغيرات الممكنة في الأحوال

الديمغرافية المستقبلية يجب أخذها بعين الاعتبار.

أما المتغيرات الاجتماعية/الاقتصادية في المستقبل، فينبغي أخذها بالحسبان في التحليل لأنها ستؤثر هي الأخرى في الطلب على النقل في الأراضي المحتلة. ويتوجب استقصاء آثار هذه المتغيرات في معدلات امتلاك المركبات وأعداد وأغراض الرحلات المتوقع تولدها واجتذابها. وتشمل المتغيرات الاجتماعية التي يجب أن تدرس حجم العائلة ونوعها وتوزيع العمر والجنس. أما المتغيرات الاقتصادية التي يتوجب أخذها بعين الاعتبار، فتشمل عدداً من المؤشرات التراكمية وغير التراكمية. تشمل الأولى مؤشرات، منها الناتج المحلي الإجمالي والناتج القومي الإجمالي ونسبة العمالة والنظام الضرائبي، أما الثانية فتشمل مؤشرات معدل الدخل القابل للإنفاق، سواء بالنسبة إلى الفرد أو العائلة. هذا ويتوجب لكل سيناريو اجتماعي/اقتصادي أن يتم وضع نموذج له بواسطة نماذج تولد الرحلات واجتذابها، ومن ثم تقييمها باستخدام نموذج حركة المرور.

٣ ـ استخدام الأراضي

إن الأنماط المستقبلية لاستخدام الأراضي ستؤثر بشكل واضح في معدلات توليد الرحلات وأنماط توزيعها، وبالتالي فإن استخدامات الأراضي التي يتم التخطيط لها، بحسب خطط التنمية للأراضي الفلسطينية في المستقبل، تشكل المدخلات الأساسية لنماذج الطلب على النقل والمواصلات، سواء كان ذلك يتعلق بالمستوى الوطني أو الاقليمي أو الحضري[(١٣)].

إن المجتمعات الجديدة التي يجري التخطيط لإنشائها، سواء كانت في المناطق الحضرية أو الريفية، أو المواقع التي يخطط لاستغلالها زراعياً، أو المناطق الصناعية أو السياحية الجديدة في الأراضي الفلسطينية، تعطي أمثلة واضحة حول أنماط جديدة لاستخدام الأراضي التي ستؤثر كثيراً في التخطيط على المستويين الوطني والاقليمي. أما في ما يتعلق بالمستوى الحضري، فإن أنماط استخدام الأراضي ينبغي أن تلاحظ مسألة تصنيف الأرض والتوزيع المكاني للضواحي السكنية وللمجمعات التجارية والصناعية والمرافق التعليمية والثقافية والصحية الكبرى.

إن جميع المتغيرات المشار إليها سابقاً في أنماط استخدام الأراضي يمكن تحويلها إلى متغيرات تعتمد على نماذج استخدام الأراضي، والتي يمكن أن تمثل، في حال التخطيط الحضري، متغيرات مثل الزيادة في أعداد الوحدات السكنية والزيادة في حجم البناء التجاري والصناعي. وهذه ستؤدي إلى زيادة في معدلات توليد الرحلات واستقطابها، وإلى تغيير أنماط توزيع الرحلات، والتي تمثل حركة السير المتطورة أو التي يتم تحفيزها،

---

(١٣) Abu-Eisheh [et al.], «Future Transportation Infrastructure Needs for the Palestinian People in the West Bank and Gaza».

مما يؤدي إلى رسم صورة حركة المرور في شبكات المواصلات مستقبلاً، وبالتالي يمكن تحديد الآثار المتوقعة في نظام المواصلات وتقييمها ومقارنتها.

إن هذا يتطلب تحديد عدد المؤشرات ذات العلاقة التي يتوجب أن تعتمد على دراسات في التخطيط. وهذه يمكن اعتبارها متغيرات مستقلة مثل كثافة استخدام الأراضي، ومساحة الأراضي المتخذة لاستخدامات مختلفة، ونسبة النمو المتوقعة للكثافة في كل عام، وكذلك العمالة بالنسبة إلى كل غرض من أغراض استخدام الأراضي.

٤ ـ أحجام المجتمعات الفلسطينية وتوزيعها

إن الاستراتيجيات المتعلقة بإنشاء مدن أو قرى جديدة في الأراضي الفلسطينية وأحجامها وتوزيعها المكاني، أو تلك المتعلقة بتطوير المدن والقرى القائمة، يجب أن تقوم على عدد من الاعتبارات، منها: توزيع المدن والقرى الموجودة وأنماط استخدام الأراضي على المستويين الوطني والاقليمي، والعلاقة بين التجمعات السكانية الجديدة والقائمة، وكذلك فرص التنمية. وقد اقترحت بعض الدراسات إنشاء مراكز سكانية فلسطينية جديدة في مناطق مختلفة مثل وادي الأردن[١٤].

إن السيناريوهات التي تتوقع عودة مئات الآلاف من الفلسطينيين تفيد بأنهم سيستقرون في المدن القائمة أو الجديدة، وذلك لتوفر فرص للعمل. وقد تشمل الاستراتيجيات الأخرى ذات العلاقة تحديد مناطق التطوير، سواء كان ذلك للمناطق الحضرية أو الريفية، حيث يمكن أن تضم بعض القرى الكبيرة التي تتحول إلى بلدات صغيرة في نهاية المطاف.

إن الآثار الناشئة من أي من هذه الاستراتيجيات وتأثيرها في نظام المواصلات يمكن أن يتم تقييمها سواء على المستوى الوطني أو الاقليمي، وبالتالي يمكن معرفة حجم التحسينات وتحديده في نظام المواصلات لموازاة التطور الذي يتم تصوره، وذلك سواء على صعيد الحاجة إلى مرافق جديدة أو تطوير الخدمات المقدمة حالياً. وفي المقابل، يمكن أن يساعد النموذج في التوصية بأفضل الأحجام للمجتمعات الجديدة وأحسن المواقع التي يمكن إنشاؤها عليها، لتقليل الآثار السلبية في شبكات المواصلات أو تقليل حجم الاستثمار المرتبط بأنظمة النقل والمواصلات.

---

(١٤) Centre for Engineering and Planning [CEP], *Master Planning the State of Palestine: Suggested Guidelines for Comprehensive Development*, Palestine Studies Project Report (Ramallah: [CEP], 1992).

٥ ـ التخطيط من أجل التنمية المستدامة

إن التخطيط للمواصلات في المستقبل يجب أن يأخذ بالاعتبار التخطيط من أجل التنمية المستدامة. ومن الضرورة بمكان أن يتم تطوير إمكانيات الفلسطينيين في مجال التخطيط للنقل (سواء المتعلقة بالبنية المؤسساتية أو تطوير الطاقة البشرية)، وكذلك وضع خطط للنقل والمواصلات، سواء على المستوى الوطني أو الاقليمي أو الحضري، لكي يكون من الممكن أخذ الأوضاع المتغيرة بالحسبان.

إن التخطيط من أجل التنمية المستدامة ينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار ضرورة التخصص والتكامل بين الأقاليم والمناطق المختلفة في الأراضي الفلسطينية. وينبغي أن يحمي التخطيط لنظام النقل والمواصلات المصادر الطبيعية والمواد المحلية والطاقة التي هي شحيحة أصلاً. إضافة إلى ذلك، يجب إيلاء المحافظة على البيئة وحمايتها اهتماماً خاصاً عند التخطيط لمرافق جديدة أو تحسين مرافق قائمة في نظام المواصلات.

هذا والأمثلة على السياسات ذات العلاقة تشمل دعم مرافق النقل العام في مواجهة استخدام المركبات الخصوصية لانتقال المسافرين، وتصميم مرافق الطرق لتقليل الضرر على الطبيعة بأقل استنزاف ممكن للموارد، وطرح خطط للنقل وتنظيم حركة السير للتقليل من التلوث. وهذه السياسات كلها يمكن تحديدها واختبارها وتقييمها باستخدام النموذج المقترح من أجل الوصول إلى أفضل الخطط والسبل لتسهيل التخطيط للتنمية المستدامة.

٦ ـ التخطيط من أجل التنمية المتوازنة

إن من أهم أهداف استراتيجيات التنمية في فلسطين تشجيع التوزيع العادل للدخل القومي بين فئات السكان المختلفة واستدامته مع الاهتمام بالتوازن الأقاليمي[(١٥)]. ويتوجب أخذ هذا الهدف بالاعتبار في التخطيط التنموي بشكل عام وفي التخطيط للنقل والمواصلات بشكل خاص.

وعند القيام بالتخطيط للنقل، يجب أن يتم اعتبار الهدف من التنمية المتوازنة، بحيث يتم الوصول إلى تنمية عادلة للضفة الغربية وقطاع غزة أو داخل الأقاليم والمناطق المختلفة لكل منهما. وكذلك يجب أن يأخذ التخطيط للمواصلات بعين الاعتبار التوازن بين المواقع الجغرافية وشرائح الدخل المختلفة سواء على صعيد المناطق الحضرية أو الريفية. وفي كل الأحوال، يجب إيلاء اهتمام للمناطق غير المتطورة والنائية ليكون أمر الوصول إليها سهلاً، ولتساعد خدمات المواصلات على التنمية الاجتماعية/الاقتصادية فيها. ويمكن أيضاً القيام باختبار الخطط البديلة التي تهدف إلى تحقيق هذه السياسات، وذلك باستخدام النموذج المقترح لفحص آثارها والمقارنة بين هذه الآثار.

---

(١٥) المصدر نفسه.

سادساً: الاستنتاجات والتوصيات

إن التخطيط لقطاع النقل والمواصلات في الأراضي الفلسطينية لا بد من أن يستند إلى بناء القدرات الذاتية الفلسطينية في مجال التخطيط للنقل (سواء على صعيد البنية المؤسساتية أو الطاقة البشرية) واختيار منهجيات ملائمة لهذا التخطيط، وليس صياغة خطط للمواصلات، على المستوى الوطني أو الاقليمي أو الحضري، وذلك من أجل وضع آلية لتخطيط قادر على الوفاء بالأوضاع المتغيرة. إن التخطيط المناسب للنقل سيؤدي إلى وضع نموذج للطلب عليه، وعلى التدفقات المرورية في شبكات المواصلات، وذلك لأي من سيناريوهات التنمية أو خطط النقل البديلة. إن هذا سيوفر الأداة والمعلومات اللازمة لمتخذي القرار لتمكينهم من توزيع الميزانيات المخصصة لتطوير قطاع المواصلات بالطريقة المثلى.

إن توفير مرافق وخدمات النقل والمواصلات سيساعد على تحفيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية في الأراضي الفلسطينية، وفي المقابل فإن عدم توفر مثل هذه المرافق وضعف خدماتها سيكونان عائقين أمام الزراعة والصناعة والتجارة، ويمكن أن يؤديا إلى إضعاف جهود التنمية برمتها. ومن هنا، فإن التخطيط الملائم للنقل في الأراضي الفلسطينية له أهمية كبرى، ويجب إعطاؤه أولوية من أجل معالجة الآثار السلبية التي يتعرض لها القطاع من جراء القيود التي وضعت على تطوره من قبل الإسرائيليين منذ الاحتلال في عام ١٩٦٧. إن أوضاع هذا القطاع الحالية غير ملائمة، وغير قادرة على توفير الخدمات المتوخاة بمردود اقتصادي، وغير قادرة كذلك على توفير الأرضية الملائمة لدعم خطط التنمية الاقتصادية المستقبلية في فلسطين.

وعلى الرغم من الحاجة إلى التخطيط البعيد المدى لنظام النقل والمواصلات في الأراضي الفلسطينية، فإنه يتوجب القيام باتخاذ إجراءات عملية لإصلاح شبكة الطرق المتداعية، ومد الطرق إلى التجمعات السكنية التي لا تخدم حالياً بواسطة الطرق المعبدة، وتطبيق إجراءات تؤدي إلى الحد من مشاكل الازدحام في المدن، وربط الضفة الغربية وقطاع غزة معاً، وتحسين الربط مع بقية دول العالم. وأخيراً ينبغي استخدام المنهجيات الملائمة في التخطيط للنقل التي تأخذ بعين الاعتبار المحددات القائمة في الأراضي الفلسطينية، وبخاصة تلك المتعلقة بتوفر البيانات والإحصاءات.

٤ ــ قطاع الإنشاءات في فلسطين

عبد الفتاح أبو شكر(*)

خلاصة

تبحث هذه الورقة في أوضاع قطاع الإنشاءات الفلسطيني والتطورات التي حدثت بشأنه في الضفة الغربية وقطاع غزة، وهي تركز على أهم التغيرات في هذا القطاع والمشاكل التي يعانيها. وتهدف الورقة إلى تحديد الإجراءات الواجب اتخاذها من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية بشأن قطاع الإنشاءات في فلسطين لكي يضطلع بدوره المهم في البناء وفي تنمية الاقتصاد الفلسطيني.

شملت مواضيع الورقة الطرق البرية والموانئ البحرية والمطارات وسكة الحديد، وكذلك البناء في قطاع الفنادق وفي الصناعة والزراعة والتجارة. وأظهرت الورقة الدور المهم للقطاع الخاص في مجال البناء لأغراض السكن، كما أظهرت الدور الهامشي للقطاع العام في مجال البناء والإنشاءات في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

وهدفت الورقة إلى تقرير التكوين الرأسمالي الداخلي الخاص بالاستثمار في الإنشاءات، وتقرير مصادر هذا الاستثمار، ووجدت أن قطاع الإنشاءات كان دائماً أحد القطاعات الرئيسية في الاقتصاد الفلسطيني من حيث معدلات النمو والمساهمة في توليد الناتج المحلي، وتكوين رأس المال الداخلي، وخلق فرص العمل، وتنشيط الصناعات ذات العلاقة بالإنشاءات.

أخيراً تعرضت الورقة للمشاكل والمعوقات التي يعانيها قطاع البناء الفلسطيني، كما حددت الآفاق الجديدة التي فتحت له في أعقاب العملية السلمية.

(*) أستاذ الاقتصاد، جامعة النجاح، نابلس.

مقدمة

يعتبر قطاع الإنشاءات من أهم القطاعات في بناء اقتصاد الدولة. لذلك يحظى هذا القطاع باهتمام خاص نظراً إلى التأثر المشترك والمتبادل مع مختلف القطاعات الاقتصادية الأخرى، ولا سيما من حيث صلته الوثيقة بالنمو السكاني. ويقوم قطاع الإنشاءات بوظيفة مهمة تتلخص في إقامة الأبنية المخصصة للسكن والصناعة والزراعة والتجارة والخدمات الصحية والتعليمية والرياضية والثقافية والخدمات العامة الأخرى، وفي إقامة طرق المواصلات والنقل وغيرها. كما تنبع أهميته الاقتصادية أيضاً من دوره في توفير فرص العمل، وفي توليد الدخل والناتج المحلي.

ويعتبر قطاع الإنشاءات في الأراضي الفلسطينية المحتلة من القطاعات الرئيسية التي حققت معدلات نمو مرتفعة في فترة السبعينيات، وحتى منتصف الثمانينيات. كما ارتفعت مساهمة هذا القطاع في خلق فرص العمل للقوة العاملة الفلسطينية، وفي توليد الناتج المحلي، بيد أن هذا القطاع تعرض لانتكاسات كثيرة أدت إلى تقليل دوره في الاقتصاد الفلسطيني، على عكس ما يلعبه هذا القطاع في كثير من الدول النامية والدول المجاورة.

إن التطور الذي حدث في هذا القطاع في الأراضي الفلسطينية المحتلة كان محصوراً في مجال الإسكان الذي تم تمويله من الادخارات الخاصة والحوالات الخارجية من العاملين الفلسطينيين في الخارج. وفي مقابل ذلك طور الاحتلال الإسرائيلي قطاع الإنشاءات في الأراضي الفلسطينية المحتلة لخدمة الاستيطان اليهودي فيها، بحيث أصبح يمكن الحديث عن تطور ظاهرة الازدواجية في قطاع البناء، إذ إن هناك القطاع الحديث للاستيطان اليهودي، والقطاع التقليدي للسكان المحليين الفلسطينيين.

تهدف هذه الورقة إلى الوقوف على أهم التطورات التي حدثت في قطاع الإنشاءات والأبنية الفلسطينية والمشاكل التي يعانيها، وتحديد الملامح الرئيسية التي تميزه. كما تهدف أيضاً إلى تحديد حجم التكوين الرأسمالي أو الاستثمارات في هذا القطاع، وتحديد مصادر هذه الاستثمارات. بالإضافة إلى ذلك، فإن هذه الورقة ستحدد أهم التأثيرات التي أحدثها قطاع الأبنية والإنشاءات الفلسطيني في القطاعات الاقتصادية الأخرى، وفي طليعتها القطاع الصناعي. واستناداً إلى ذلك كله، ستتناول هذه الورقة آفاق تطوير هذا القطاع، وما هي السياسة الواجب اتباعها من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية لتطويره وإتاحة المجال له للاضطلاع بدوره المنشود.

أولاً: تطور قطاع الإنشاءات

١ ـ الإنشاءات

يشمل قطاع الإنشاءات عادة شبكة المواصلات البرية والمطارات والموانئ البحرية. وتتضمن شبكة المواصلات البرية الطرق البرية العادية وشبكة سكة الحديد.

لا يوجد في الأراضي الفلسطينية المحتلة شبكة سكة حديد، كما أن المطار الوحيد الذي يقع فيها هو مطار القدس (قلنديا)، وقد أغلق من قبل سلطات الاحتلال الإسرائيلي منذ عام ١٩٦٧ ومنع الفلسطينيون من استخدامه، وقصر استخدامه لأغراض الرحلات الجوية المدنية الإسرائيلية المحلية. أما ميناء غزة الوحيد، فقد أغلقته أيضاً السلطات الإسرائيلية منذ عام ١٩٦٧ ولم يتمكن الفلسطينيون من استخدامه كمنفذ بحري. لذلك، فإن هذه الورقة عن قطاع الإنشاءات الفلسطيني ستقتصر على موضوع محدد هو بناء الطرق البرية.

كان طول الطرق المعبدة في الضفة الغربية عام ١٩٤٧ ٦٥٦ كيلومتراً، وعشية الاحتلال الإسرائيلي في عام ١٩٦٧ كان طولها ١٣٣٢ كيلومتراً[١]. والاتجاه الرئيسي لتلك الطرق كان من الشمال إلى الجنوب، فهي تخترق الضفة الغربية، وتربط مدن نابلس والقدس والخليل بعضها ببعضها الآخر. بالإضافة إلى ذلك، هناك الطرق الفرعية التي تربط القرى الفلسطينية بمدن الضفة الغربية. وعند نهاية عام ١٩٩٣، ارتفع طول الطرق المعبدة في الضفة الغربية إلى ١٧٦٠,٣ كيلومتر[٢]، أي بزيادة مقدارها ٤٢٨,٣ كيلومتر (بنسبة ٣٢,٢ بالمئة). غير أن أغلب هذه الزيادة جاءت لخدمة نشاط الاستيطان الإسرائيلي في الضفة الغربية، وليس لخدمة مصالح السكان الفلسطينيين ومتطلبات تطورهم ونموهم.

وتعتبر شبكة الطرق الموجودة في الضفة الغربية ضعيفة وغير كافية لخدمة التنمية الاقتصادية. فالطرق ليست عريضة بما يكفي لاستيعاب حركة المرور، كما لا يوجد طرق للسير السريع (Highway) كما هو الحال في الأردن وإسرائيل.

وبمقارنة نسبة السكان إلى طول الطرق المتوفرة، نجد أن أقل نسبة هي في الضفة الغربية، إذ تصل إلى ١,٢ كيلومتر لكل ألف نسمة، في حين تبلغ هذه النسبة في إسرائيل ٢,٧٥ كيلومتر لكل ألف نسمة، وإلى ٢ كيلومتر لكل ألف نسمة في سوريا، وإلى ١,٤ كيلومتر لكل ألف نسمة في الأردن[٣].

---

(١) Meron Benvenisti and Shlomo Khayat, *The West Bank and Gaza Atlas* (Jerusalem: Published for the West Bank Data Base Project by the Jerusalem Post, 1988), p. 34.

(٢) تم تقدير طول الطرق المعبدة الإجمالي بحسب البيانات المنشورة في: المصدر نفسه، ص ٣٥ بـ ١٩٨٢ كلم في نهاية عام ١٩٨٥، كما احتسب هذا القياس للفترة من ١٩٨٦ ـ ١٩٩٣ من: Government of Israel, Central Bureau of Statistics, *Statistical Abstract of Israel*, various volumes.

وقد قدر البنك الدولي طولها بـ ٢٠٠٠ كلم، انظر: World Bank, *Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace*, 6 vols. (Washington, DC: The Bank, 1993), vol. 5: *Infrastructure*, p. 7.

(٣) World Bank, Ibid., p. 7.

وفي قطاع غزة تعتبر الطرق البرية في حالة رديئة. وفي نهاية عام ١٩٩٣ كان هناك ١٦٨ كيلومتراً من الطرق المعبدة[٤] تربط قطاع غزة شماله بجنوبه، وهناك بعض الطرق التي تربط القرى والمخيمات بالطرق الرئيسية، بالإضافة إلى الطرق الداخلية في المدن الرئيسية.

بعبارة أخرى، لا تختلف حال الطرق في قطاع غزة عنه في الضفة الغربية. إن كل شبكات الطرق الموجودة بحاجة إلى تحديث وتوسيع لخدمة أغراض النمو والتنمية الاقتصادية. ويقدر حجم التمويل اللازم لهذا التطوير في الضفة الغربية وقطاع غزة، بما في ذلك تطوير مطار قلنديا في القدس، بنحو ٥٠٠ مليون دولار بأسعار عام ١٩٩٣[٥].

٢ ـ المباني

تتوزع المباني بحسب استخدامها كالسكن والسياحة والصناعة والزراعة والخدمات العامة. ولكل من هذه الأنواع الأربعة حصة متفاوتة في قطاع البناء الفلسطيني.

ويمكن القول ان قطاع الإنشاءات الفلسطيني في الفترة (١٩٦٨ ـ ١٩٧٧) قد تضاعف حجمه، فالمساحة المبنية ارتفعت من ٨٢,٢٠٠م^2 عام ١٩٦٨ إلى ٢١٣,٠٠٠م^2 في عام ١٩٧١، وازدادت في عام ١٩٧٣ إلى ٣٦٤,٢٠٠م^2. وفي عام ١٩٧٧ تجاوزت المساحة ٨٤٢,٩٠٠م^2. وخلال الفترة (١٩٧٨ ـ ١٩٨٣) شهد قطاع البناء الفلسطيني زيادات طفيفة في المساحات المبنية، أما في الفترة (١٩٨٤ ـ ١٩٨٦)، فقد انخفضت هذه المساحة إلى المستوى الذي كانت عليه في عام ١٩٨٠. ويعود السبب في ذلك إلى انخفاض حجم الحوالات والمساعدات المالية من المغتربين الفلسطينيين ومن الدول العربية. وفي عام ١٩٨٧، عادت المساحة المبنية في الأراضي الفلسطينية المحتلة إلى المستوى الذي كان عليه في عام ١٩٨٢، وزادت عليه قليلاً.

ولا تتوفر بيانات كافية عن حجم المساحات المبنية في السنوات من ١٩٨٨ حتى الوقت الحاضر. والأرقام المتوفرة هي التي يعطيها مكتب الإحصاءات الإسرائيلي لقطاع غزة ولسنتي ١٩٨٨ و١٩٨٩ فقط. ومع أن حجم البناء في غزة زاد في عام ١٩٨٨ مقارنة بعام ١٩٨٧، إلا أن هذه الزيادة كانت طفيفة. ويمكن الافتراض أن حجم البناء في الضفة الغربية لم يشهد زيادة كبيرة خلال فترة الانتفاضة بالقياس إلى الحال في قطاع غزة.

وبصورة عامة، يلاحظ تزايد نشاط البناء في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ توقيع اتفاقية إعلان المبادئ في واشنطن عام ١٩٩٣ بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل.

---

(٤) المصدر نفسه، ص ٧.

(٥) المصدر نفسه، ص ٩.

ولا تتوفر بيانات وثيقة عن ذلك، إلا أن المرء يمكن أن يستنتج أن حجم البناء قد حقق قفزات كبيرة بالقياس إلى السنوات السابقة.

أما في ما يتعلق بالجهة التي قامت بالبناء، فيستدل من المعلومات أن القطاع الخاص الفلسطيني قد يلعب الدور الرئيسي في إقامة الأبنية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وأن دور القطاع الحكومي أو العام كان هامشياً. كما يستدل من المعلومات أن أعلى حجم للبناء قام به القطاع العام كان في عام ١٩٧١، حين وصل إلى أكثر من ٥٢ ألف متر مربع، أي ما نسبته ٢٤,٤١ بالمئة من حجم البناء الإجمالي. بعد ذلك أخذ حجم البناء من قبل القطاع العام بالتناقص، حيث وصل في عام ١٩٨٠ إلى أدنى نقطة له، إذ بلغ ٤,٧٠٠م^{٢} فقط، أي ما نسبته ٠,٤٦ بالمئة من حجم البناء الإجمالي في العام نفسه.

٣ ـ الإسكان

تراوحت مساحة البناء المخصص لأغراض السكن في الأراضي الفلسطينية بين ٢٨,٦٠٠م^{٢} في عام ١٩٧٨ و١,١٩٧,٥٠٠م^{٢} في عام ١٩٨٧. ولعل التطور الأهم الذي حدث هو التزايد المستمر في حصة الشقق الأكثر اتساعاً. ويلاحظ أن البناء لأغراض السكن احتل النسبة الأكبر في حجم البناء المنجز سنوياً في الأراضي الفلسطينية المحتلة، إذ تجاوزت نسبته ٨٠ بالمئة، وكانت حتى أعلى في بعض السنوات، إذ وصلت عام ١٩٨١ إلى نسبة ٨٥ بالمئة من المجموع.

ومن التطورات المهمة الأخرى في البناء لأغراض السكن التزايد المستمر في حصة السكن الأكثر اتساعاً. فقد حدث انخفاض كبير في نسبة الشقق الصغيرة مقابل ارتفاع كبير في نسبة الشقق الواسعة. وحتى عام ١٩٨٠ كان التركيز يتجه نحو الشقق المكونة من غرفتي نوم أو ثلاث غرف نوم على حساب الشقق المكونة من غرفة نوم واحدة. ثم أخذت حصة الشقق المكونة من أربع غرف نوم إلى خمس بالتزايد. وفي عام ١٩٨٧ كانت نسبة هذه الشقق الكبيرة نحو ٥٠ بالمئة من الشقق الكاملة في الضفة الغربية بالقياس إلى ٦٠ بالمئة في قطاع غزة. هذا التطور يشير إلى تحول نوعي نحو ارتفاع متوسط الحجم للشقق الكاملة.

يلاحظ مما تقدم تدني نصيب الوحدات السكنية المكونة من غرفة نوم واحدة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. فقد كان هناك ١٥٧ شقة من هذا النوع عام ١٩٧٨ بالمقارنة بـ ٤٥ شقة عام ١٩٨٤، ثم ارتفع إلى ١٠٣ شقق في عام ١٩٨٧، إلا أنه لم يعد إلى المستوى الذي كان عليه في عام ١٩٧٨. وفي قطاع غزة يلاحظ أيضاً أن عدد الشقق المكونة من غرفة نوم واحدة المبنية سنوياً انخفض من ١٠٩ شقق في عام ١٩٧٨ إلى ٢٨ شقة في عام ١٩٨٧.

أخيراً لا بد من الإشارة هنا إلى أنه لم يترتب على التطور الذي لحق بموضوع البناء الأكثر اتساع تحسن مشابه في نوعية الإسكان لناحية نصيب الفرد الواحد من المساحة المبنية

والمسكونة. فمتوسط عدد الأفراد المقيمين في شقة ذات غرفة نوم واحدة وصل في عام ١٩٨٥ إلى ٢,٥ وانخفض إلى ٢,٣ في عام ١٩٩٣[٦]. كل هذا يشير إلى النقص الكبير في عدد الغرف والشقق السكنية في الأراضي الفلسطينية المحتلة بصورة عامة. وعلى الضد وصل متوسط عدد الأفراد لكل شقة ذات غرفة نوم واحدة في إسرائيل في عام ١٩٩٣ إلى ١,٠٤[٧].

٤ ـ الفنادق

احتلت المباني في قطاع الفنادق مكاناً متناقصاً من المساحة المبنية سنوياً. فقد بلغ عدد الفنادق في عام ١٩٦٤ في الضفة الغربية ٥٩ فندقاً من مختلف الدرجات السياحية، وكان ثلثاها في القدس الشرقية[٨]. أما في قطاع غزة، فكان هناك قبل عام ١٩٦٧ عشرة فنادق فقط، كانت خمسة منها مستوفية للمعايير السياحية الدولية، والباقي يفي فقط بالمعايير المحلية[٩]. هذا وفي السنوات الثلاث الأولى من الاحتلال الإسرائيلي شهد عدد الفنادق في الضفة الغربية (باستثناء القدس الشرقية) ارتفاعاً ملحوظاً، إذ ارتفع العدد إلى ٢٩ فندقاً في عام ١٩٧٠. بعد ذلك أخذ عدد الفنادق في الضفة الغربية بالانخفاض إلى ١٥ فندقاً في عام ١٩٨٠، ثم ارتفع إلى ١٧ فندقاً في عام ١٩٨٥، وإلى ١٨ في عام ١٩٨٦، لكنه انخفض إلى أربعة فنادق في عام ١٩٩١.

وقد رافق هذا الانخفاض هبوط في عدد الغرف من ٣٤٢ غرفة في عام ١٩٧٠ إلى ١٧٤ غرفة في عام ١٩٩١. بالإضافة إلى ذلك، فإن النسبة المئوية لإشغال الغرف قد انخفضت من ٢٦,٧ بالمئة في عام ١٩٧٠ إلى ٧,٢ بالمئة في عام ١٩٩١، الأمر الذي يشير إلى التدني الكبير الذي وصل إليه القطاع السياحي الفلسطيني.

أما في القدس الشرقية، فإن عدد الفنادق فيها قد تعرض للتذبذب. فقد ارتفع من ٣٤ فندقاً في عام ١٩٧٢ إلى ٤٠ فندقاً في عام ١٩٨٤، ثم انخفض إلى ٣٩ فندقاً في عام ١٩٨٥، وإلى ٣٤ فندقاً في عام ١٩٩٠[١٠].

كذلك انخفض عدد الغرف من ٢٣٥٩ غرفة في عام ١٩٨٤ إلى ٢٠٨٥ غرفة في

(٦) Government of Israel, Central Bureau of Statistics, *Statistical Abstract of Israel* (Jerusalem: [Central Bureau of Statistics], 1994), p. 791.

(٧) المصدر نفسه، ص ٣٤٨.

(٨) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية [الانكتاد]، **قطاع السياحة والخدمات المتصلة به في الأراضي الفلسطينية في ظل الاحتلال الإسرائيلي**، UNCTAD/RDP/SEU/7 ([جنيف: الانكتاد، ١٩٩١])، ص ١٧.

(٩) المصدر نفسه، ص ١٧.

(١٠) المصدر نفسه، ص ٦٣.

عام ١٩٩٠[١١]. أما بالنسبة إلى معدل إشغال الغرف، فقد انخفض أيضاً من ٤٥,٢ بالمئة في عام ١٩٨٢ إلى ٣٠,٦ بالمئة في عام ١٩٨٨[١٢]. ومنذ توقيع اتفاقية المبادئ الفلسطينية ـ الإسرائيلية في عام ١٩٩٣ استعاد قطاع السياحة نشاطه من جديد ولا سيما في القدس الشرقية. ويتوقع ازدياد عدد الفنادق ونسبة إشغال الغرف فيها، مما يأتي بالمزيد من الشغل لأصحاب الفنادق والمزيد من العمل للذين يستخدمون في هذا القطاع. وفي قطاع غزة، لم يطرأ تغيير على عدد الفنادق منذ الاحتلال الإسرائيلي في عام ١٩٦٧.

أما في ما يتعلق بنوعية الفنادق الفلسطينية وتوزيع الغرف بحسب المستويات المختلفة للتصنيف، فقد كان نصيب الغرف في الفنادق المصنفة من فئة خمس نجوم ٤٠٢ غرفة في عام ١٩٧٤ في القدس الشرقية، أو ما يعادل ٢٢,٣ بالمئة من إجمالي الغرف فيها العام نفسه، ثم انخفض نصيب هذه الفئة من الفنادق في سنة ١٩٩٠. ونتيجة لانخفاض عدد الفنادق من فئة خمس نجوم من ثلاثة فنادق في عام ١٩٧٤ إلى فندقين في عام ١٩٩٠، انخفض عدد الغرف في هذه الفئة إلى ٣٤٤ غرفة[١٣]. وفي الضفة الغربية كان هناك فندقان فقط من فئة خمس نجوم في عام ١٩٩٠، وكان عدد الغرف من هذه الفئة ٣٤٤ غرفة[١٤]. وللمقارنة كان عدد الفنادق من فئة خمس نجوم في إسرائيل في عام ١٩٩٠ يبلغ ٢٢ فندقاً، وعدد الغرف فيها ٥٤٣٣ غرفة[١٥].

٥ ـ البناء لأغراض صناعية أو زراعية أو تجارية

لسوء الحظ لا تتوفر أية معلومات عن مساحة الأبنية المخصصة للأغراض الصناعية أو الزراعية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، إلا أننا نعتقد أن نصيبها كان ضئيلاً جداً. يدل على ذلك ضعف المناطق الصناعية وتخلفها في الضفة الغربية وقطاع غزة على حد سواء. وينطبق هذا على البناء لأغراض زراعية.

أما البناء للأغراض التجارية، فهو يحتل النصيب الأكبر بعد البناء لأغراض السكن، إذ يلاحظ انتشار البناء لأغراض المكاتب والمباني التجارية المختلفة. إن القطاع الخاص الفلسطيني يحتاج إلى إقامة البناء للأغراض التجارية بصورة رئيسية. هذا وان الكثير من المباني التجارية يتم استخدامها للأغراض الصناعية أيضاً.

---

(١١) المصدر نفسه، ص ٦٣.

(١٢) المصدر نفسه، ص ٦٥.

(١٣) المصدر نفسه، ص ٦٣.

(١٤) المصدر نفسه، ص ٦٢.

(١٥) Government of Israel, Central Bureau of Statistics, *Statistical Abstract of Israel* (Jerusalem: [Central Bureau of Statistics], 1993), p. 519.

ثانياً: دور قطاع الإنشاءات في الاقتصاد الفلسطيني

١ ـ الاستثمار

يعتبر قطاع الإنشاءات الفلسطيني هو القطاع الاقتصادي الرئيسي من حيث معدل النمو الاقتصادي، وحجم الاستثمارات الإجمالية. وقد ارتفع حجم التكوين الرأسمالي الداخلي الإجمالي في الأراضي الفلسطينية المحتلة خلال الفترة (١٩٦٨ ـ ١٩٨٧) من ١٠,٨ مليون دولار إلى ٥٢٠,٣ مليون دولار، أي بنسبة ٤٧١٧,٦ بالمئة، أو بمتوسط سنوي يصل إلى نحو ٢٤٨,٣ بالمئة. هذه الزيادات تعزى بصورة رئيسية إلى مساهمة قطاع الإنشاءات، وقد تراوحت خلال تلك الفترة ما بين ٤٣ بالمئة و٨٢ بالمئة.

وقد شهدت فترة النصف الثاني من عقد السبعينيات والنصف الأول من الثمانينيات استثمارات كبيرة في قطاع الإنشاءات الفلسطيني، وكان مصدرها الرئيسي الحوالات المالية الخارجية، سواء تلك التي حولها العاملون الفلسطينيون في الخارج أو تلك التي دخلت الأراضي الفلسطينية على شكل مساعدات عربية وأجنبية، ومعظمها انصب في قطاع البناء.

كان استثمار القطاع الخاص يمثل ما بين ٥٥,٣ بالمئة في عام ١٩٦٨ و٨٨,٢ بالمئة في عام ١٩٨٧ من تكوين رأس المال الداخلي الإجمالي، الأمر الذي يشير إلى تدني دور القطاع العام في الإنشاءات بالمقارنة بالقطاع الخاص. إن استثمارات القطاع الخاص في قطاع الإنشاءات شكلت نسبة ٦٠ بالمئة إلى ٨٥,٨ بالمئة من حجم الاستثمارات في هذا القطاع، ومعظمها كان في مجال البناء للأغراض السكنية.

إن حجم التكوين الرأسمالي والاستثمارات في قطاع الإنشاءات في الضفة الغربية يعادل ضعف ذلك في قطاع غزة. ففي الضفة الغربية ارتفع حجم التكوين الرأسمالي الداخلي خلال الفترة (١٩٦٨ ـ ١٩٨٧) من ٧,١ مليون دولار إلى ٣٧١,٤ مليون دولار. وارتفعت الحصة التي تمثلها الاستثمارات في قطاع الأبنية والإنشاءات في حجم التكوين الرأسمالي الداخلي من ٤٠ بالمئة في عام ١٩٦٨ إلى ٨٥,٩ بالمئة في عام ١٩٨١.

إن الاستثمار الخاص في تكوين رأس المال الداخلي في الضفة الغربية ارتفع من ٣٩,٤ بالمئة في عام ١٩٦٨ إلى ٨٨,٢ بالمئة في عام ١٩٨٧. وكان الاستثمار في الإنشاءات يمثل الحصة الكبرى من مجموع الاستثمارات الخاصة، إذ تراوحت ما بين ٦٩,٤٢ بالمئة في عام ١٩٧٢ إلى ٨٥,٢ بالمئة في عام ١٩٧٦، وبعد عام ١٩٧٦ تميزت هذه النسبة بالتذبذب، إلا أنها لم تنخفض عن ٧٧,٨٩ بالمئة. ولا يختلف الوضع في قطاع غزة، من حيث النصيب الأكبر لقطاع الإنشاءات في حجم التكوين الرأسمالي الإجمالي وحجم التكوين الرأسمالي الخاص.

وقد حدث التطور الكبير في حصة الإنشاءات من حجم التكوين الرأسمالي الخاص خلال الفترة النفطية، وما تلاها من حوالات مالية للعمالة الفلسطينية التي عملت في الأقطار العربية النفطية، وكذلك المساعدات العربية التي انسابت إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة في هذه الفترة في إطار خطة دعم صمود الشعب الفلسطيني التي تبنتها الدول العربية في مؤتمر بغداد عام ١٩٧٨.

وفي الفترة (١٩٧٢ ـ ١٩٧٥) وصل معدل النمو في قطاع الإنشاءات في الضفة الغربية إلى ٤٦,٦ بالمئة، وفي قطاع غزة إلى ٣٩,٤ بالمئة، وهي أعلى معدل للنمو بين القطاعات المختلفة. وخلال الفترة (١٩٨١ ـ ١٩٨٧) كانت هذه المعدلات ١٠,٩ بالمئة و٥,٣ بالمئة على التوالي[١٦].

ومنذ الانتفاضة الفلسطينية في عام ١٩٨٧ وحتى توقيع اتفاقية المبادئ بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل في واشنطن في ١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣، شهد قطاع الإنشاءات في الأراضي الفلسطينية المحتلة ركوداً وجموداً في حجم الاستثمارات فيه. فقد أصبح، مثلاً، معدل النمو في هذا القطاع سالباً في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث وصل إلى -٢٤ بالمئة و -٢٠ بالمئة على التوالي[١٧].

أما في الفترة التي تلت توقيع اتفاقية المبادئ، فقد أخذ قطاع الإنشاءات الفلسطيني يشهد نشاطاً ملحوظاً بسبب ما أطلقته العملية السلمية من جو تفاؤلي اجتذب اهتمام المستثمرين من القطاع الخاص الفلسطيني، سواء داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة أو خارجها. وعلى الرغم من عدم توفر معلومات كافية عن هذا القطاع خلال هذه الفترة، إلا أن المتتبع للتطورات الاقتصادية يستطيع القول إن الأعمال في قطاع الإنشاءات قد تضاعفت.

٢ ـ دور قطاع الإنشاءات في تشغيل الأيدي العاملة

يلعب قطاع الإنشاءات دوراً مميزاً في تشغيل الأيدي العاملة الفلسطينية بالقياس إلى قطاعي الزراعة والصناعة. إن نصيب قطاع الإنشاءات في تشغيل الأيدي العاملة الفلسطينية قد ازداد باستمرار، ويعمل عدد كبير من العمال الفلسطينيين في القطاع، سواء داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة أو في إسرائيل. وقد ارتفع حجم القوة العاملة الفلسطينية في قطاع الإنشاءات داخل الأراضي الفلسطينية وفي إسرائيل معاً من ٢٣,٩٠٠ عامل في عام ١٩٧٠ إلى ٩٧,٩٠٠ عامل في عام ١٩٩٣ (انظر الجدول رقم (٦ ـ ٤ ـ ١)).

---

(١٦) United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], *Prospects for Sustained Development of the Palestinian Economy in the West Bank and Gaza Strip, 1990-2010: A Quantitative Framework*, UNCTAD/ECDC/SEU/6/ Add. 1 (Geneva: UNCTAD, 1994), p. 18.

(١٧) المصدر نفسه.

وتشكل القوة العاملة الفلسطينية التي تعمل في قطاع الإنشاءات في عام ١٩٩٣ ما نسبته ١٣ بالمئة من حجم القوة العاملة الفلسطينية الإجمالي في العام نفسه[١٨].

إن القسم الأكبر من القوة العاملة الفلسطينية في قطاع الإنشاءات تعمل في القطاع الإسرائيلي، فقد ارتفع حجم العمال الفلسطينيين في هذا القطاع في إسرائيل من ١١,٩٠٠ عامل في عام ١٩٧٠ إلى ٦٠,٩٤١ عامل في عام ١٩٩٣ حين شكلوا ٦٢,٢٥ بالمئة من حجم القوة العاملة الفلسطينية الإجمالي التي تعمل في قطاع الإنشاءات.

الجدول رقم (٦ ـ ٤ ـ ١)

حجم العمالة في قطاع الإنشاءات في الأراضي الفلسطينية المحتلة (بالآلاف)

السنة	الضفة الغربية		غزة		الضفة الغربية وغزة	
	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية
١٩٧٠	٨,٣٨	٨,٤	٤,٤٩	٨,٥	١٢,٨٧	٨,٤
١٩٧٥	٧,٧٢	٨,٤	٢,٣٨	٥,١	١٠,١٠	٧,٣
١٩٨٠	١٠,٠٩	١٠,٧	٣,٣٨	٧,٣	١٣,٤٧	٩,٦
١٩٨٥	١٢,٨٧	١٢,٤	٤,١٠	٨,٤	١٦,٩٧	١١,١
١٩٩٠	١٣,٩٥	١٠,٩	٦,٧٤	١١,٠	٢٠,٦٩	١١,٠
١٩٩١	١٢,٩٩	١٠,٥	٦,٥٩	١٠,٠	١٩,٥٨	١٠,٤
١٩٩٢	١٤,١٣	١٠,١٧	٨,٨٧	١٢,٤	٢٣,٠	١١,٣
١٩٩٣	٢١,٥٦	١٤,٦	١٢,٩٩	١٥,٤	٣٦,٩٦	١٤,٩

إن حجم القوة العاملة الفلسطينية التي تشتغل في قطاع البناء الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة ازداد أيضاً في الفترة نفسها، حيث ارتفع حجمها من ١٢,٨٧٠ عامل في عام ١٩٧٠ إلى ٣٦,٩٦٠ عامل في عام ١٩٩٣. وهذا يعني أن نسبة العاملين في القطاع من مجموع القوة العاملة الفلسطينية في الضفة الغربية وغزة ارتفعت من ٨,٤ بالمئة في عام ١٩٧٠ إلى ١٤,٦ بالمئة في عام ١٩٩٣.

كان هناك ٨,٣٨٠ عاملاً في عام ١٩٧٠ في قطاع الإنشاءات في الضفة الغربية بالقياس إلى ٢١,٥٦٠ عاملاً في عام ١٩٩٣. ويعادل ذلك ارتفاعاً في نصيب قطاع الإنشاءات من استيعاب القوة العاملة في الضفة الغربية من ٨,٤ بالمئة عام ١٩٧٠ إلى ١٤,٦ بالمئة في عام ١٩٩٣.

كذلك الأمر في قطاع غزة، فقد ارتفع حجم القوة العاملة التي تعمل في قطاع الإنشاءات من ٤,٤٩٠ عاملاً في عام ١٩٧٠ إلى نحو ١٣ ألف عامل في عام ١٩٩٣.

---

(١٨) وصل حجم القوة العاملة الفلسطينية عام ١٩٩٣ من دون إضافة حجم العاطلين عن العمل إلى ٣١٥ ألف عامل. انظر: Government of Israel, Central Bureau of Statistics, *Statistical Abstract of Israel* (1994), p. 809.

وهذا يعادل ارتفاعاً في نصيب قطاع الإنشاءات من تشغيل الأيدي العاملة في قطاع غزة من ٨,٥ بالمئة إلى ١٥,٤ بالمئة خلال الفترة نفسها.

٣ ـ دور قطاع الإنشاءات في توليد الناتج المحلي

كان قطاع الإنشاءات قطاعاً اقتصادياً رئيسياً في تحقيق النمو المالي في الأراضي الفلسطينية المحتلة خلال السبعينيات والنصف الأول من الثمانينيات. ويتوقع أن يلعب هذا القطاع الدور نفسه في الوقت الحاضر بسبب المناخ الإيجابي للاستثمار في أعقاب اتفاقية أوسلو والحكم الذاتي الفلسطيني بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل.

إن البيانات المذكورة في الجدول رقم (٦ ـ ٤ ـ ٢) تبين أن قطاع الإنشاءات زادت مساهمته في توليد الناتج المحلي الإجمالي من ٢٤,٨ مليون دولار في عام ١٩٧٢ إلى ٥٥٦,٩ مليون دولار في عام ١٩٩٢. كما زادت أهمية هذا القطاع نسبياً بين القطاعات الاقتصادية في توليد الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني، إذ ارتفعت نسبة مساهمته في ذلك من ٩ بالمئة في عام ١٩٧٢ إلى ٢٢,٤ بالمئة في عام ١٩٩٢.

في الوقت ذاته كان هناك جمود في نسبة مساهمة القطاع الصناعي وانخفاض في نسبة مساهمة القطاع الزراعي في توليد الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني، إذ لم تتجاوز نسبة مساهمة القطاع الصناعي الفلسطيني ٩ بالمئة خلال الفترة (١٩٧٢ ـ ١٩٩٢)، كما انخفضت نسبة مساهمة القطاع الزراعي من ٣٦ بالمئة في عام ١٩٧٢ إلى ١٩,٢ بالمئة في عام ١٩٩٢.

الجدول رقم (٦ ـ ٤ ـ ٢)

الناتج المحلي الإجمالي والإنشاءات (١٩٧٢ ـ ١٩٩٢)

السنة	غزة		الضفة الغربية		غزة والضفة الغربية	
	الناتج المحلي الإجمالي (بالملايين)	الإنشاءات (بالمئة)	الناتج المحلي الإجمالي (بالملايين)	الإنشاءات (بالمئة)	الناتج المحلي الإجمالي (بالملايين)	الإنشاءات (بالمئة)
١٩٧٢	٧٧,٦	١٠	١٩٨,٦	٩	٢٧٦,٢	٩
١٩٧٤	١٥٣,٤	١٥	٣٩٥,٣	١١	٥٤٨,٧	١٢
١٩٧٦	١٩٥,٦	٢٠	٤٥٤,٩	١٤	٦٥٠,٥	١٦
١٩٧٨	١٩٦,٩	٢١	٤٩٨,٥	١٤	٦٩٥,٤	١٦
١٩٨٠	٢٨٧,٧	٢١	٧٥٦,٣	١٤	١٠٤٤,٠	١٦
١٩٨٢	٢٩١,٤	٢٣	٧١٠,٦	١٧	١٠٠٢,٠	١٩
١٩٨٤	٢٦١,٤	٢٢	٧٢٧,٤	١٦	٩٨٨,٨	١٨
١٩٨٦	٣٤٧,٦	٢٢	١١٨٩,٠	١٥	١٥٣٦٧,٠	١٦
١٩٨٨	٤٤٤,٥	٢٢	١٣٤٥,٤	١٥	١٧٨٩,٩	١٦,٧
١٩٩٠	٥٤٥,٦	١٨,٥	١٦٧٤,٤	٢٢,٦	٢٢٠,٠	٢١,٦
١٩٩١	٥٣٨,٨	١٨,٥	١٥١٣,٣	٢٧,٧	٢٠٥٢,١	٢٥,٣
١٩٩٢	٦٤٥,٦	٢١,٤	١٨٤١,٠	٢٢,٨	٢٤٨٦,٦	٢٢,٤

إلى جانب قطاع الإنشاءات يلاحظ أن قطاعات الخدمات والتجارة والسياحة قد حققت زيادات مطلقة ونسبية في مساهمتها في توليد الناتج المحلي الفلسطيني. ويعزى السبب في ذلك إلى أن الحوالات المالية من العاملين الفلسطينيين في الخارج وأجور العاملين في إسرائيل والمساعدات العربية والأجنبية قد استثمر جزء منها في قطاع الإنشاءات، وكذلك في الخدمات والتجارة.

٤ ـ الإنشاءات والصناعات المتصلة بها

السؤال الذي يمكن أن يطرح في هذا المجال هو: هل كان للنمو الذي حققه قطاع الإنشاءات الفلسطيني آثار سلبية أم إيجابية في تطوير الصناعات المتصلة به في الأراضي الفلسطينية المحتلة؟ إن نظرة على واقع الصناعة الفلسطينية منذ الاحتلال الإسرائيلي في عام ١٩٦٧ حتى الوقت الحاضر تفيد بازدهار الصناعة المرتبطة بقطاع الإنشاءات، ولا سيما التوسع الكبير في مقالع الحجر والرخام. وقد ساعد على ازدهارها الطلب المحلي من جهة، وازدياد الطلب على منتجاتها في أسواق البلدان العربية النفطية والسوق الإسرائيلي من جهة أخرى. إن مصانع قطع الحجر والرخام في الضفة الغربية بلغت ٨٨ من أصل ٤٢٥ مصنعاً تشغل كل منها ٨ عمال فأكثر، أي ما نسبته ٢٠ بالمئة منها. أما في المصانع التي تشغل أقل من ٨ عمال، فقد شكلت مصانع قطع الحجر والرخام نحو ٣٣ بالمئة منها[(١٩)].

إضافة إلى ذلك، فقد تطورت صناعة المنتوجات الاسمنتية كالباطون والطوب والبلاط والسيراميك (البلاط الصيني)، وبعض الصناعات المعدنية مثل الألمنيوم لأغراض البناء. وتضم المعامل التي تشغل أكثر من ٨ عمال مصنعاً لصناعة الألمنيوم و٣١ مؤسسة حدادة لأغراض البناء و٣٢ مؤسسة صناعية لصناعة الباطون والطوب والبلاط والسيراميك. أما المعامل التي تشغل أقل من ٨ عمال، فقد شكلت معامل المنتجات الاسمنتية والطوب والبلاط الصيني والسيراميك ٤٨ بالمئة منها[(٢٠)]. هذا وان الإنتاج المحلي لهذه المنتجات لا يكفي لسد احتياجات السوق المحلي، بل يجب استيراد كميات كبيرة منها من إسرائيل.

وفي قطاع غزة وصل عدد الصناعات المرتبطة بقطاع الأبنية والإنشاءات إلى نحو ٩٣ منشأة صناعية، بنسبة ١٧ بالمئة من مجموع المنشآت الصناعية، ومعظمها ينتج الزجاج ومواد البناء[(٢١)].

---

(١٩) عبد الفتاح أبو شكر، سمير عبد الله صالح وعاطف علاونة، معدون، **التصنيع في الضفة الغربية** (نابلس، الضفة الغربية: جامعة النجاح الوطنية، مركز التوثيق والمخطوطات والنشر، ١٩٩١)، ص ٤٣.

(٢٠) المصدر نفسه، ص ٤٣.

(٢١) محمود عكاشة وسامي أبو ظريفة، **محددات وآفاق التصنيع في قطاع غزة: دراسة ميدانية** (القدس: الملتقى الفكري العربي، ١٩٩٢).

ويلاحظ عدم وجود تطور صناعي لمواد بناء مثل الاسمنت والحديد والبلاط الصيني والسيراميك والألمنيوم والخشب وغيرها من مستلزمات الإنشاءات، والتي يتم استيرادها من إسرائيل. إن هذه المواد المستوردة تشكل ٦٠ بالمئة من تكلفة مواد البناء الإجمالية(٢٢)، الأمر الذي يشير إلى ضعف الاستثمار في قطاع الإنشاءات الفلسطيني.

ثالثاً: مشاكل قطاع الإنشاءات

حقق قطاع الإنشاءات في الأراضي الفلسطينية المحتلة نجاحات ملموسة، من حيث معدلات النمو الاقتصادي ومساهمته في الناتج المحلي وتشغيل الأيدي العاملة وسد بعض احتياجات المجتمع المحلي الفلسطيني، إلا أنه يعاني عدداً من المشاكل حالت دون اضطلاعه بدور في الاقتصاد الفلسطيني كالدور الذي يقوم به في الدول المجاورة والدول النامية. مع هذا فإنه لا يزال قطاعاً رائداً ويستحوذ على حصة الأسد في تكوين رأس المال الداخلي.

من أبرز المشاكل التي يواجهها قطاع الإنشاءات الفلسطيني هو مصادرة الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة من قبل الاحتلال الإسرائيلي ومنع الفلسطينيين من البناء عليها وتخصيصها لأغراض الاستيطان اليهودي. والنتيجة هي الحد القسري من التوسع العمراني الفلسطيني وإعطاء الفرصة للتوسع الاستيطاني الإسرائيلي. وقد تمت مصادرة الأراضي والسيطرة عليها من قبل الاحتلال الإسرائيلي بواسطة الأوامر العسكرية العديدة التي صدرت في هذا المجال. ومع نهاية عام ١٩٩١ صادرت إسرائيل نحو ٦٧ بالمئة من أراضي الضفة الغربية، و٤٠ بالمئة من أراضي قطاع غزة، وخصصت ٦٥ بالمئة من هذه الأراضي لأغراض الاستيطان، أما الباقي فقد أغلق كمناطق عسكرية يحظر على المواطنين الفلسطينيين دخولها أو استغلالها(٢٣). ومع نهاية عام ١٩٩٤ ارتفعت نسبة الأراضي المصادرة في الضفة الغربية إلى نحو ٧٤ بالمئة(٢٤).

ومن المشاكل الأخرى التي يواجهها قطاع الإنشاءات الفلسطيني تقييد البناء في القرى والمدن، سواء لأغراض السكن أو للأغراض العامة، إذ بموجب الأوامر العسكرية

---

(٢٢) حصل المؤلف على هذه النسبة من أحد الخبراء في كلية الهندسة في جامعة النجاح الوطنية في نابلس بتاريخ ٧ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٥.

(٢٣) عبد الفتاح أبو شكر، **الاقتصاد العربي الفلسطيني تحت الاحتلال الإسرائيلي، ١٩٤٨ ـ ١٩٩٤** ([عمان]: مجمع اللغة العربية؛ الجامعة الأردنية، [تحت النشر])، ص ١١.

(٢٤) خليل تفكجي، في محاضرة في مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس، آذار/مارس ١٩٩٥.

العديدة سلب الكثير من صلاحيات البلديات والمجالس القروية، وأسندت إلى لجنة التخطيط العليا، التي تم تشكيلها من قبل ضباط إسرائيليين فقط. كما تم تقييد سلطة هذه المجالس والبلديات في المدن المختلفة، المتعلقة بمنح رخص الأبنية داخل حدود البلديات، وذلك بإسناد صلاحية تعديل أو إلغاء أو وقف تنفيذ أي مخطط أو رخصة بناء داخل حدود البلدية إلى سلطة التخطيط العليا المشار إليها.

بالإضافة إلى ذلك، عانى قطاع الإنشاءات الفلسطيني تقييد إرسال الحوالات من العاملين الفلسطينيين في الخارج، والتي تنساب في العادة إلى قطاع الإنشاءات. كما منعت سلطات الاحتلال الإسرائيلي تطور أية بنية تحتية مالية تدعم قطاع الإنشاءات. وأغلقت البنوك كلها التي كانت تعمل في الضفة الغربية وغزة قبل عام ١٩٦٧ ودام إغلاقها أكثر من ٢٥ سنة.

وفي أواخر الثمانينيات سمحت السلطات الإسرائيلية لبنك القاهرة ـ عمان بفتح فروعه في الضفة الغربية، لكنها منعتها من تقديم القروض إلا بموافقتها على ألا تتجاوز القروض ١٥ ألف دينار أردني. هذه القيود منعت أيضاً ظهور بنك فلسطيني للإسكان متخصص بتمويل عمليات الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة. هنا لا بد من الإشارة إلى أن بعض القيود المالية قد تم تخفيفها بعد اتفاقية أوسلو واتفاقية الحكم الذاتي الفلسطيني.

ومن العوائق الأخرى التي تواجه قطاع الإنشاءات الفلسطيني عدم وجود تخطيط هيكلي فلسطيني لمواجهة المخططات الإسكانية الإسرائيلية يعمل على تلبية احتياجات ومتطلبات التنمية والتطور السكاني الفلسطيني. كما لا توجد هيئة عامة متخصصة بالتخطيط للإسكان، وبالذات الإسكان الاجتماعي لإسكان العائلات ذوي الدخل المحدود والفقيرة في الأراضي الفلسطينية المحتلة. إن ضعف الموارد المالية المتاحة لمجلس الإسكان الفلسطيني تمنعه من الاضطلاع بمثل هذا الدور المهم.

رابعاً: تطور قطاع الإنشاءات في المستقبل

من خلال استعراضنا للمعوقات والمشاكل التي يعانيها قطاع الإنشاءات الفلسطيني، يتضح بجلاء أن الفلسطينيين قد سلبوا سلطة اتخاذ القرار في ما يتعلق بالتصرف بالأراضي وإقامة الأبنية عليها، وأسندت الصلاحيات كلها إلى لجنة التخطيط العليا المشكلة من الضباط الإسرائيليين الذين عملوا على استخدامها لتسهيل وتكثيف الاستيطان الإسرائيلي في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وتقييد البناء والإنشاءات الفلسطينية في أضيق حدود.

لذلك، فإن آفاق تطوير قطاع الإنشاءات الفلسطيني منوطة بمدى استطاعة الفلسطينيين استعادة التخطيط والتصرف بالأراضي الفلسطينية. وفي أعقاب الاتفاقيات الفلسطينية ـ الإسرائيلية التي وقعت في أوسلو في عام ١٩٩٣ استطاع الفلسطينيون جزئياً استعادة صلاحياتهم داخل حدود البلديات والمجالس القروية. أما خارجها، فإن الأراضي

كافة ظلت تحت السيطرة الإسرائيلية.

إن الاستعادة الجزئية لسلطة التخطيط والتصرف بالأراضي داخل حدود المجالس البلدية والقروية يفتح آفاقاً كبيرة أمام تطور قطاع الإنشاءات داخل هذه الحدود، حيث يمكن للفلسطينيين فيها إقامة الطرق وتوسيعها، وإقامة المناطق الصناعية والمدارس والمستشفيات ومباني المؤسسات العامة، وتوسيع الجامعات، وتخطيط ووضع المشاريع للإسكان الاجتماعي ومنح رخص البناء دون قيود. إن هذا سيتيح الفرصة للفلسطينيين لوضع مخططات هيكلية للمدن والقرى الفلسطينية.

ومن الآفاق الأخرى لتطوير قطاع البناء والإنشاءات أن المناخ الإيجابي الذي ولدته الاتفاقيات الإسرائيلية ـ الفلسطينية سيتيح للفلسطينيين فرصة الاستثمار في هذا القطاع، إذ شجعت القطاع الخاص على الاستثمار ولا سيما في البناء، فنشطت أعماله في مدن الضفة الغربية وقطاع غزة كافة لأغراض السكن وللأغراض التجارية والصناعية وغيرها.

أخيراً، فإنه يتوقع أن يزداد الاستثمار في قطاع الإنشاءات في المستقبل زيادة كبيرة نتيجة لإمكانية تطور صناعات مرتبطة بهذا القطاع لإنتاج مواد البناء، وبالذات تلك التي تستورد من إسرائيل.

خامساً: الخلاصة والتوصيات

مع أن قطاع الإنشاءات يقوم بدور مهم في بناء اقتصاد البلاد، إلا أن أهميته اعتبرت من المسلمات في الأراضي الفلسطينية، في حين ينبغي أن يحظى باهتمام خاص بالنظر لما له من التأثير في مختلف القطاعات الاقتصادية الأخرى.

وقد أوضحنا آنفاً أن قطاع الإنشاءات الفلسطيني كان أحد القطاعات الاقتصادية الرئيسية من حيث معدلات النمو، وقد كان هذا القطاع الدافع الأول والعامل الرئيسي وراء تحقيق معدلات نمو اقتصادية مرتفعة في الاقتصاد الفلسطيني خلال فترة السبعينيات والنصف الأول من الثمانينيات.

ويعود النمو الذي حققه قطاع الإنشاءات إلى الاستثمارات الكبيرة التي جاءت بصورة متزايدة من القطاع الخاص الفلسطيني، وذهبت في أغلبها للبناء لأغراض السكن. أما دور القطاع العام (أي سلطات الاحتلال الإسرائيلي) في ميدان الإنشاء للفلسطينيين فقد كان رمزياً، وقد تناقص باستمرار. إن دور القطاع العام الإسرائيلي ظل مقصوراً على إقامة البنية التحتية للاستيطان اليهودي. في الوقت نفسه أهملت سلطات الاحتلال الإسرائيلي البنية التحتية الخاصة بالسكان الفلسطينيين وأبقتها على حالها. أما الطرق الخاصة بالفلسطينيين فقد جرى أهمالها كلية ولم يتم تطوير مطارات أو سكك حديد أو موانئ بحرية فلسطينية، بل على العكس جرى إغلاق القائم منها وقصر استخدامه على الإسرائيليين فقط.

إن التطور المهم الوحيد في قطاع الإنشاءات الفلسطيني كان محصوراً في البناء لأغراض السكن، وقام به القطاع الخاص الفلسطيني. وقد شكلت نسبة البناء المخصص لأغراض السكن نحو ٨٠ بالمئة من حجم البناء المقام سنوياً. كما حصل اتجاه نحو بناء الشقق الواسعة. وعلى الرغم من ذلك، فإن حجم العرض من البناء لأغراض السكن لم يكن يلبي الطلب المتزايد عليه بسبب التزايد السكاني في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

وبالنسبة إلى البناء في القطاع الفندقي، فقد شهد ركوداً كبيراً. ويعود السبب في ذلك إلى المنافسة الحادة من قبل الفنادق الإسرائيلية السياحية. ولم يكن البناء للأغراض الصناعية أو الزراعية أو التجارية أوفر حظاً من البناء في القطاع الفندقي.

إن المناخ الإيجابي الذي خلفته العملية السلمية أدى إلى تزايد الاستثمارات من قبل القطاع الخاص في مجال البناء، وبالذات في مجال السكن وللأغراض التجارية.

لقد كان قطاع الإنشاءات من أبرز القطاعات الاقتصادية الفلسطينية من حيث حجم الاستثمارات ودوره الكبير في التكوين الرأسمالي الداخلي وفي توليد الناتج المحلي الإجمالي وتوفير فرص العمل وإقامة الصناعات المرتبطة به. لقد زادت نسبة الاستثمارات في قطاع الإنشاءات من التكوين الرأسمالي الداخلي من ٢٣ بالمئة إلى ٨٢ بالمئة، كما زادت مساهمته في توليد الناتج المحلي الإجمالي إلى ٢٢,٤ بالمئة، وأصبح يفوق القطاع الزراعي في هذا المجال. ولعب البناء دوراً مهماً في خلق فرص العمل للأيدي العاملة الفلسطينية، فزادت مساهمته في توفير فرص العمل الجديدة من ٨,٤ بالمئة في عام ١٩٧٠ إلى ١٤,٩ بالمئة في عام ١٩٩٣.

بالإضافة إلى ذلك، أدت الاستثمارات المتزايدة في قطاع الإنشاءات الفلسطيني إلى تطور عدد من الصناعات المرتبطة به، مثل المقاطع وقطع الحجارة وصناعة الطوب والبلاط والسيراميك ومشاغل الحدادة والألمنيوم والزجاج والأثاث والخشب. إلا أن مضاعِف الاستثمار في قطاع البناء ما زال ضعيفاً، إذ إن أكثر من ٦٠ بالمئة من قيمة مدخلات البناء يتم استيراده حالياً من إسرائيل.

على الرغم من النجاحات التي حققها قطاع الإنشاءات الفلسطيني بالمقارنة بالقطاعات الاقتصادية الأخرى، وبالذات قطاعي الزراعة والصناعة، إلا أن هذا القطاع لم يقم بالدور الكامل على النحو الذي يقوم به في الدول المجاورة، وذلك بسبب المعوقات والمشاكل العديدة التي يعانيها. ومن أهم هذه المشاكل والعراقيل مصادرة الأراضي الفلسطينية والتقييدات الكبيرة التي فرضها الاحتلال الإسرائيلي على سلطات المجالس البلدية والقروية في مجال منح رخص البناء، إذ سُحب الكثير من صلاحياتها في مجال تطوير البنية التحتية للطرق والمدارس والمناطق الصناعية وغيرها. كما يعاني قطاع الإنشاءات عدم وجود تخطيط اقليمي فلسطيني، وهو يعاني أيضاً تبعات المخططات الهيكلية الإسرائيلية الرامية إلى تسريع الاستيطان اليهودي في الأراضي الفلسطينية المحتلة والحد من التوسع العمراني الفلسطيني. بالإضافة إلى ذلك، لا توجد جهة فلسطينية

مسؤولة عن التخطيط للإسكان وبناء الشقق السكنية، وبالذات لذوي الدخل المحدود.

إن استعادة سلطة التخطيط والتصرف بالأراضي من أيدي سلطات الاحتلال الإسرائيلي تفتح آفاقاً واسعة أمام قطاع الإنشاءات الفلسطيني، وبالذات داخل حدود المجالس البلدية والقروية عند الانسحاب منها، ونقل صلاحيات التخطيط فيها إلى السلطة الوطنية الفلسطينية. وللاستفادة من هذه الفرص الجديدة على هذه السلطة القيام بعدد من الإجراءات لتطوير الإنشاءات على النحو التالي:

١ ـ وضع استراتيجية إسكان فلسطينية ومخططات بناء لمدن جديدة لاستيعاب العائدين.

٢ ـ وضع مخطط اقليمي للأراضي الفلسطينية المحتلة كافة بغض النظر عن الجهة المسؤولة عن التخطيط والتصرف بالأراضي.

٣ ـ إقامة المؤسسات الفلسطينية في مجال الإسكان، وبالذات تلك المتعلقة بالإسكان الاجتماعي لذوي الدخل المحدود.

٤ ـ تشجيع إقامة الصناعات المرتبطة بالبناء للتخفيف من عجز ميزان المدفوعات وخلق فرص عمل جديدة وتحقيق زيادة في حجم الناتج المحلي الإجمالي وتعظيم مضاعِف الاستثمار في قطاع البناء.

٥ ـ العمل على زيادة عرض الشقق السكنية وإعطاء القطاع الخاص دوراً رئيسياً في تقديم التسهيلات المالية ومنح القروض الميسرة لهذا الغرض.

٦ ـ وضع وتنفيذ خطة لترميم الأحياء القديمة في المدن والقرى الفلسطينية وحماية التراث الفلسطيني فيها.

٥ ـ التأخيرات في مشاريع البناء في غزة

عدنان إنشاصي(*)

خلاصة

تشكل التأخيرات التي تطرأ على مشاريع البناء مصدر قلق لجميع الأطراف المتعاقدة. وقد أكدت تقارير عدة في السنوات الأخيرة أهمية التعرف إلى مسببات وتكاليف مثل هذه التأخيرات وتوثيقها.

تهدف هذه الورقة إلى تعريف وتحليل التأخيرات التي تعطل عمليات البناء في قطاع غزة. وبعد أن تتناول الورقة العوامل التي قد تسبب مثل هذه التأخيرات وطبيعة نظام التعاقد في الهندسة المدنية، تعالج بنود العقد وأساليب التوثيق والتسجيل للتأخيرات، وتقدم ملخصاً للموضوع كله مع توصيات ترمي إلى الحد من هذه التأخيرات إلى أدنى حد.

مقدمة

تحدث ظروف متغيرة حينما يكون سير العمل في مشروع البناء مغايراً لدرجة كبيرة لما تنص عليه وثائق العقد. أما الأوامر الصادرة بالتغيير، أي التوجيهات الصادرة عن المالك أو وكيله، فقد تغير شروط العقد بإضافة عمل ما أو حذفه، وتغيير المعايير المنصوص عليها في العقد. إن الأثر الذي يحدثه هذا التغيير في أي مشروع يختلف باختلاف طبيعته وتفاصيل العقد، فمثلاً إذا كان التغيير كمياً في حالة العقد الذي ينص على ثمن الوحدة الواحدة، فتحدد قائمة الثمن نوع التغييرات التي ستطرأ على المشروع. أما في حالة وجود عقد إجمالي، فيؤدي التجاوز في الثمن المنصوص عليه في العقد غالباً إلى التقدم بطلب تعويض عن ذلك. إن على مدير المشروع أن يقيّم التكاليف المباشرة

(*) رئيس دائرة الهندسة المدنية في الجامعة الإسلامية، غزة.

وتلك الناجمة عن التغييرات وتقسيمها بين الأطراف المتعاقدة.

ومن العوامل المهمة في ضبط تكاليف المشروع وضع جدول للمقاولين لتلافي التأخير والتدخل وغير ذلك من الأمور الضارة التي قد تسبب بتأثير عمل ما متعاقد عليه في آخر. وتأخذ العقود عادة في الحسبان وقوع تأخيرات على مدى مراحل البناء كلها وحينما تؤثر التأخيرات في جزء صغير من البرنامج الكلي، يمكن التعويض منها بإحداث تغيير بسيط في برنامج العمل المنصوص عليه في العقد.

ستبدأ هذه الورقة بعرض المنهجية المتبعة في الدراسة، وذلك قبل معالجة نظام التعاقد في الهندسة المدنية والمشاكل التي تتسبب بالتأخير في تنفيذ المشروع.

المنهجية

جرى الحصول على البيانات لهذه الورقة من زيارات ميدانية إلى مواقع البناء قام بها الباحث في مناطق متعددة من قطاع غزة. وتغطي هذه المشاريع قطاعات عدة، مثل المدارس والإسكان والطرق وشبكات المياه. وتتألف العينة المعتمدة في هذه الورقة من سبعين مشروعاً في مواقع عدة من قطاع غزة بعضها تابع لمؤسسات مختلفة مثل وكالة الغوث التابعة للأمم المتحدة (أونروا) ومجلس الإسكان الفلسطيني والمجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية وإعادة الإعمار (بكدار)، وكذلك المستثمرين المحليين. ويقوم بتنفيذ هذه المشاريع متعهدون محليون بمساعدة من مكاتب أجنبية للاستشارة الإدارية. وتتراوح قيمة هذه المشاريع ما بين ٥٠٠ ألف ومليوني دولار (انظر الجدول رقم (٦ ـ ٥ ـ ١)).

الجدول رقم (٦ ـ ٥ ـ ١)

المشاريع في غزة

نوع المشروع	عدد المشاريع المدروسة	المالك	الجهة المانحة	قيمة العقد بالدولار	الجهة المنفذة
مدارس	٢٥	أونروا	السعودية برنامج المساعدة الأمريكية المجموعة الأوروبية غيرها	٥٠٠ ألف إلى مليون	متعهدون محليون
الإسكان	١٩	مجلس الإسكان الفلسطيني مستثمرون محليون	المجموعة الأوروبية برنامج المساعدة الأمريكية خاص	١ ـ ٢ مليون	متعهدون محليون
طرق	١٢	بكدار	البنك الدولي	٨٠٠ ألف إلى ٢ مليون	متعهدون محليون
شبكات المياه والآبار	١٤	بكدار	البنك الدولي	١٢٠ ألف إلى مليون ونصف	متعهدون محليون

أولاً: نظام التعاقد في الهندسة المدنية

يتم نظام التعاقد في الهندسة المدنية عن إدراك لأهمية المشاريع المنوي تنفيذها وكيفية توظيف رأس المال لإفادة البشرية. ومن الأمثلة التقليدية لنوع المشاريع التي تقع في نطاق الهندسة المدنية بناء القنوات والطرق والسكك الحديد والمراسي والموانئ والسدود والجسور والمساريب والدفاع البحري. ومع تطور التقانة أخذت الهندسة المدنية بالدخول في مشاريع أكثر تطوراً، مثل محطات الطاقة النووية والحرارية والصناعات الإنتاجية وأنظمة البث الفضائي والاتصالات.

يتطلب تنفيذ مشروع من مشاريع الهندسة المدنية تحديد أهدافه أولاً، ومن ثم التخطيط له وتنفيذه. وتعتمد أنظمة التخطيط والتنظيم أولاً وأخيراً على مدى تعقيد المشروع، إلا أن إنهاء المشروع في كليته يتطلب تعاون الأطراف المتعاقدة، أي المستثمر والمهندس. وإن كتابة عقدٍ ما تتطلب تحديد مسؤوليات والتزامات وواجبات هذه الأطراف بوضوح وإدراجها بشكل يمكّن المقاول من التنفيذ لإخراج المشروع إلى حيز الواقع.

يلعب المهندس أدواراً عدة ويستمد الدور الذي يلعبه تجاه صاحب العمل أو المستثمر من عقد العمل بينه وبين المستثمر نفسه. وعلى المهندس أن يضمن انتهاء العمل المتعاقد عليه مع المستثمر بنجاح، بينما على رب العمل أن يوفي المستحق عليه من المال للمهندس. ويمكن أن يكون المهندس داخلاً ضمن إطار مجموعة هندسية استشارية أو أن يعمل منفرداً ضمن المؤسسة التابعة لرب العمل. إن رب العمل الذكي يحرص على إعطاء المهندس حرية كاملة لأداء عمله وواجباته من دون السماح للسياسة وأهدافها أن تتعدى على استقلاليته في أمور تتطلب قرارات عادلة.

إن العقد هو أساساً اتفاق بين طرفين أو أكثر لعمل شيء ما أو الإحجام عنه. وتتشكل عقود الهندسة المدنية عند توفر عملية عرض مقدمة من قبل مقاول إلى رب العمل لتنفيذ الأعمال المنصوص عليها في وثائق العقد. وعادة ما يأتي هذا على شكل عطاء مفتوح، ويتم العقد البسيط حينما يوافق رب العمل عليه.

ثانياً: شروط العقد

حين يطرأ تأخير ما على مشروع البناء، يجب استخراج الشروط المتعلقة بالتأخير والمنصوص عليها في العقد وفصلها عن سائر وثائق العقد. ويمكن تعريف التأخير على أنه مدة زمنية يعجز فيها المقاول عن تشغيل الأيدي العاملة والمعدات على نحو يمكنه من إنجاز العمل المطلوب أو تحقيق التقدم فيه. ولمعالجة هذه الحالة، يشمل العقد عادة بنداً خاصاً يتعلق بالأضرار المترتبة على التأخير(١).

---

(١) Charles K. Haswell and D. S. de Silva, *Civil Engineering Contracts* (London; Boston: Butterworths Scientific, 1982).

أما حين يكون صاحب العمل مسؤولاً عن التأخير، فقد يستحق المقاول تمديداً زمنياً وتعويضاً نقدياً. وفي معظم الحالات يؤدي التأخير إلى تكبد المقاول تكاليف مادية إضافية تنجم عادة عن تسريع العمل وإعادة توزيع الأيدي العاملة وتخزين مواد إضافية في موقع العمل، أو من خسارة في إنتاجية الأيدي العاملة المترتبة على إعادة تصنيفها، وغير ذلك(٢).

ويتعين أن تحدد وثائق العقد، إذا كان التأخير مغتفراً أو غير مغتفر أو قابلاً للتعويض منه مادياً. إن التأخير المغتفر لا يسببه المقاول. وفي هذه الحالة يستحق المقاول تمديداً في الوقت بموجب العقد. إن هذا النوع من التأخير في المشاريع يشمل الظروف الطارئة، وتنص عليها شروط التعاقد، كالتأخير الحاصل لأسباب خارجة عن إرادة المقاول.

ولتبرير التمديد يجب أن يكون العمل المتأخر من الأعمال الحاسمة في تنفيذ المشروع. أما التأخير غير المغتفر الذي يسببه المقاول نفسه فيمكن أن يؤدي إلى أضرار حقيقية لصاحب العمل أو إلى تكاليف إضافية لتسريع العمل، وقد يؤدي إلى التصفية.

وفي الحالات القصوى، قد تؤدي التأخيرات الكبيرة إلى إنهاء العقد من قبل صاحب العمل. أما التأخيرات القابلة للتعويض منها مادياً، فتترتب عن أعمال صاحب العمل نفسه أو عن إجراء الحذف في وثائق العقد. وفي مثل هذه الحالات يحق للمتعهد الرئيسي أن يتقاضى كلفة إضافية إلا إذا نص العقد على خلاف ذلك(٣).

ويمكن التعرف إلى التأخيرات في تنفيذ المشروع في جميع مراحل دورة المشروع بدءاً بالتخطيط الأولي له وانتهاءً بإكمال المشروع. وهنالك عوامل و/أو مشاكل متعددة قد تكون مسؤولة عن التأخير في تنفيذ المشروع(٤)، وهي:

- التخطيط غير الكافي لتطوير البنية التحتية.
- مشاكل متعلقة بتمويل المشروع.
- التقييم غير الكافي للتقانة.
- التأخيرات في الحصول على الموافقات المختلفة، والتغييرات اللاحقة في الافتراضات الأساسية المطروحة.

---

(٢) Hira N. Ahuja, *Successful Construction Cost Control*, Construction Management and Engineering (New York: John Wiley and Sons, ©1980).

(٣) O. M. Gay, «Factual Networks and Construction Delays,» (Report to School of Civil Engineering, Georgia Institute of Technology, 1974).

(٤) James Jerome O'Brien, *Construction Delay: Responsibilities, Risks and Litigation* (Boston: Cahners Books International, ©1976).

- عدم توفر الخبرة لتقييم المشروع.

- غياب التخطيط للموارد البشرية.

- ضعف في عملية الحصول على المعدات.

- الغموض في العلاقة بين المؤسسات المختلفة المشاركة في المشروع.

- التأخير في تحضير الرسومات والتعليمات.

- الظروف المادية المعاكسة.

- تعليق العمل.

- عدم تسليم موقع العمل في التاريخ المتفق عليه[٥].

- اضطرابات مدنية.

وأكثر أسباب التأخير شيوعاً هي:

١ - حدوث ظروف غير متوقعة و٢ - صاحب العمل و٣ - المهندس ٤ - المقاول.

ثالثاً: توثيق وتسجيل التأخيرات

إن تسجيل التأخير في سير العمل إجراء مهم لجميع الأطراف المتعاقدة المعنية. وهنالك طرق عدة لتوثيق وتسجيل الحقائق المحيطة بمختلف أنواع التأخيرات التي تواجه في محيط البناء.

يجب توثيق أي عامل قد يؤثر في تكاليف تنفيذ العقد توثيقاً جيداً بغض النظر عما إذا كانت الأطراف المعنية تتوقع تقديم طلب للتعويض أو تتوقع تغييراً للوضع. وفي كثير من الحالات، غالباً ما يبدو الاختلاف في الخطة الأساسية بسيطاً لا يبرر عدم الاتفاق بشأنه، ومع ذلك قد تتفاقم المشكلة الصغيرة في تاريخ لاحق لتصبح كبيرة وتعجز فيها الأطراف عن التوصل إلى حل بشأنها[٦].

وتشمل أساليب التوثيق الاحتفاظ بقائمة البرنامج والرسومات، وهذه أكثر الأساليب قبولاً وأوسعها استخداماً كوسيلة لتوثيق التأخير الزمني في جميع مراحل سير المشروع. وبمقارنة برامج سير العمل بالبرنامج الأساسي، يمكن تحديد الوقت الإضافي الذي استغرقه المشروع نتيجة لتأخيرات معينة طرأت على سير العمل.

---

(٥) *Civil Engineering Procedure* ([n. p.]: I.C.E., 1979).

(٦) Van J. McClellan, *Construction Contracts* (Washington, DC: General Services Administration, 1982).

وعلى المهندس المقيم أن يكتب تقارير يومية عن سير العمل يبين فيها العمل المنجز ونوع المشاكل التي واجهتها عملية التنفيذ، بالإضافة إلى حالات خسارة الوقت أو عدم الكفاءة. ويجب التركيز، على وجه الخصوص، على تلك النواحي التي قد تكون عرضة لتقديم طلب تعويض في وقت لاحق.

كما يجب كتابة محاضر بجميع الاجتماعات المتعلقة بالمشروع، ويجب أن تشمل هذه المحاضر جميع الاجتماعات التي تسبق طرح العطاء وبدء البناء، والتي تتعلق بتغيير الأولويات أو بوضع برنامج المشروع. ويجب أن توقع جميع الأطراف الممثلة في الاجتماعات على محضر هذه الاجتماعات لتثبيت موافقتها على ما يجري تدوينه فيه.

ومن الوثائق والسجلات الأخرى التي يجب الاحتفاظ بها جميع الوثائق الأصلية للعقد، بما في ذلك الدعوة إلى العطاء والمواصفات والخطط والإضافات... الخ. كما يجب حفظ المفكرات عن سير العمل التي يكتبها المشرفون الميدانيون أو غيرهم، وكذلك جميع الرسومات التي تم تسليمها للموافقة عليها والتقديرات الدورية للمدفوعات والتقارير الجوية اليومية(٧).

رابعاً: النتائج

وجدت الدراسة أن معظم المشاريع متأخرة في برنامج العمل. لقد كان إغلاق الحدود على رأس العوامل المسببة للتأخير في تنفيذ المشروع. وقد شكل هذا الإغلاق مشكلة كبيرة للمتعهدين المحليين وحال دون شرائهم المواد اللازمة لتنفيذ المشروع من إسرائيل. وتحدث التأخيرات في كثير من الأحوال بسبب الارتباك عند طلب المواد في مراحل حرجة.

أما المشاكل الأخرى، فتتعلق بتمويل المشروع والتأخير في إنهاء الرسومات وإصدار التعليمات. أما التأخيرات في إحالة العقود، فكانت مسؤولة عن ٣٠ بالمئة من المشاريع التي تأخرت عن برنامجها الأصلي والمشمولة بهذه العينة. وكانت المشكلة الأخرى قلة الخبرة لدى عدد كبير من مدراء المشاريع في غزة ونقص تجربتهم في إدارة المشاريع بفعالية. ويوضح الجدول رقم (٦ ـ ٥ ـ ٢) أسباب التأخير ونسبة المشاريع المتأخرة، وكذلك الإجراءات اللازمة للحد من هذه التأخيرات.

---

(٧) J. Sweet, *Legal Aspects of Architecture Engineering and the Construction Process* (St.Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1977).

الجدول رقم (٦ ـ ٥ ـ ٢)

أسباب التأخير ونسبة المشاريع المتأخرة والإجراءات الواجب اتخاذها

أسباب التأخير	نسبة المشاريع المتأخرة (بالمئة)	الإجراءات الواجب اتخاذها
إغلاق الحدود	١٠٠	تحسين الوضع السياسي
ممارسة إدارية سيئة	٦٤	تحسين الإجراءات الإدارية التدريب
مشاكل مالية	٥٢	يجب على أصحاب العمل دفع الأقساط للمتعهدين في الوقت المحدد
التأخيرات في تقديم العقود	٣٠ بالمئة	يجب على أصحاب العمل تقديم العقود في الوقت المحدد
الارتباك الناجم عن المواصفات غير الدقيقة	٢٥	يجب كتابة المواصفات بدقة ووضوح

خامساً: الخاتمة والتوصيات

إن وضع الاقتصاد في غزة هو في حالة من الفوضى الآن. ويسهم قطاع البناء بنحو ١٢ بالمئة من إجمالي الدخل المحلي. لذلك من الضروري الحد من المشاكل التي تتسبب بتعطيل عملية البناء، وذلك لتحسين الأداء الاقتصادي والإنتاجية.

يشكل التأخير في مشاريع البناء مصدر قلق كبير لمدراء المشاريع. وهناك مشاكل عدة تسبب التأخير، منها عدم التخطيط الكافي للمشروع، وهو الأكثر شيوعاً، والافتقار إلى التنفيذ الصحيح والممارسات الإدارية السيئة. ومن أكبر المشاكل التي تسببت بتعطيل البناء في قطاع غزة إغلاق الحدود والاضطرابات المدنية، وكلاهما من الصعب التغلب عليه، إذ انهما مرتبطان مباشرة بالوضع السياسي. إن التخطيط الدقيق لجدولة شراء المواد وتسليمها في مواعيدها وربطها بمواقع البناء وترتيبات الخزن هو من الأمور المرغوب فيها جداً.

على العموم، هنالك ضرورة لإدارة المشاريع بصورة علمية وللمتابعة الصارمة والتخطيط المفصل الذي يسبق عملية بدء البناء استناداً إلى تقييم واقعي للموارد. وتشير التحليلات لمشاريع عانت تبعات تأخير في الوقت وزيادة في الكلفة إلى أن السبب الرئيسي لهذا يرجع إلى عدم القدرة على تطبيق أساليب الإدارة الصائبة أو الفشل في تطبيقها على أرض الواقع. ومن أجل الحفاظ على سير العمل يجب أن تتوفر القدرة على التعرف إلى أي خروج عن البرنامج بسرعة من خلال نظام لقياس التقدم في العمل. ويتطلب هذا مقارنة التقدم الحقيقي بخطط العمل الموضوعة، لذلك فإن هناك حاجة إلى برامج التدريب الفعالة لتحسين الممارسات الهندسية وإجراءات البناء في قطاع غزة.

٦ ـ اقتصادات صناعة الإنشاءات: مواد البناء

فلك حليم الصراف(*)

خلاصة

كان القطاع الزراعي يشكل أساس الاقتصاد في الضفة الضفة الغربية وغزة حتى عام ١٩٦٧. وعلى الرغم من توفر المقومات لإنشاء قطاع صناعي مبني على الموارد الطبيعية والبشرية المتوفرة في البلد، إلا أن النمو الصناعي تعثر وعانى نتيجة تراكم التأثير السلبي للقوانين الإسرائيلية الصادرة خلال ٢٧ عاماً من الاحتلال.

تنحصر صناعة مواد البناء في الوقت الحاضر في الصناعات الاستخراجية التي تعمل على استغلال خامات الحجر الجيري والرخام المتوفرة بكثرة في الضفة الغربية. بيد أن من الممكن مستقبلاً إنشاء صناعات أخرى غيرها، مثل صناعات مواد البناء اللامعدنية كالاسمنت والجبس والجير والزجاج والخزف باستخدام الموارد المحلية. وقد بينت الدراسات الجيولوجية وجود خامات الصلصال والجبس والرمل الزجاجي والدولومايت والحجر الجيري ورماد الصودا (أي كاربونات الصوديوم).

إن تطور صناعات جديدة لمواد البناء سوف يدعم الجهود المبذولة حالياً لتوفير البنية التحتية اللازمة للتنمية والإعمار، ولتأمين مئات الآلاف من الوحدات السكنية التي تزداد الحاجة الماسة إليها يوماً بعد يوم.

وتوصي هذه الورقة بالقيام بمسح ميداني حول صناعة المواد الإنشائية في الضفة الغربية وغزة، على أن يوفر هذا المسح البيانات الحديثة التي ستصبح أساساً لبرامج تنموية أخرى. كذلك توصي الورقة بإنشاء البنية التحتية المناسبة لمراكز للبحث والتطوير،

(*) رئيسة وحدة المواد المصنعة في مركز بحوث البناء، الجمعية العلمية الملكية، عمّان.

ولمؤسسات تعليمية وتدريبية، ولسلطة وطنية تعنى بالثروات الطبيعية، ولهيئة تتناول إعداد وتطبيق المواصفات والمقاييس الوطنية، ولبنك متخصص ببيانات التقانة الصناعية.

أولاً: مواد البناء في فلسطين

تنحصر صناعة مواد البناء في الضفة الغربية وغزة في إنتاج مواد البناء الاستخراجية الأقل تصنيعاً، كالحجر والرخام والركام والحصى والرمل، وكذلك المنتجات الخرسانية كالطوب الاسمنتي وبلاط التيرازو.

وتتوفر المواد الخام اللازمة لإنتاج الفئة الأولى بكثرة، وكذلك الحال بالنسبة إلى الفئة الثانية، باستثناء مادة الاسمنت التي يجري استيرادها حالياً من مصنع «نيشر» في إسرائيل.

١ ـ مواد البناء الاستخراجية الأقل تصنيعاً

تتميز هذه الفئة من المواد، والتي تشمل حجر البناء الطبيعي والرخام والركام الطبيعي، باعتمادها بشكل أساسي على توفر الخامات اللامعدنية غير الفلزية، وكذلك بانخفاض قيمتها المضافة بعد التصنيع.

أ ـ حجر البناء

يشتهر حجر البناء المتوفر في الضفة الغربية بخصائصه الفيزيائية من حيث صلابته وديمومته، ويتوفر بكثرة في مناطق قباطية ونابلس وقلقيلية وجنين.

ويعتبر حجر قباطية وحجر جماعين من أكثر حجارة البناء الشائعة الاستخدام في فلسطين، وكذلك في الأردن وبعض البلدان العربية الأخرى. أما خامات الحجر الجيري ذات اللون الأبيض المائل إلى اللون الزهري فتوجد في المنطقة المحيطة بمدينة بيت لحم. ويقدر عدد مقالع حجر البناء في الضفة الغربية بـ ١٤٥ مقلعاً. ويبين الجدول رقم (٦ ـ ٦ ـ ١) التوزيع الجغرافي لها.

وتختلف معدلات إنتاج مقالع حجر البناء من مقلع إلى آخر تبعاً لطبيعة الصخر في المقلع، وموقعه الجغرافي، وسهولة الوصول إليه. ويتضح هذا الاختلاف عند دراسة البيانات الإحصائية التي تبين تفوق معدل الإنتاج لمقلع في منطقة الخليل على معدل إنتاج مقلع آخر يقع في منطقة نابلس. ويبين الجدول رقم (٦ ـ ٦ ـ ٢) معدلات إنتاج حجر البناء لكل منطقة على حدة.

الجدول رقم (٦ ـ ٦ ـ ١)

التوزيع الجغرافي لمقالع الحجر في الضفة الغربية في عام ١٩٨٨

المنطقة	مقالع حجر البناء	
	العدد	النسبة المئوية
نابلس	٥٤	٣٧,٢٤
رام الله	٨	٥,٥٢
بيت لحم	١	٠,٦٩
الخليل (*)	٨٢	٥٦,٥٥
المجموع	١٤٥	١٠٠

(*) هذه المقالع هي مقالع رخام.

المصدر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، التنمية الصناعية في فلسطين، E/ESCWA/ID/89/4 (عمان: منشورات الأمم المتحدة، ١٩٨٩).

الجدول رقم (٦ ـ ٦ ـ ٢)

معدلات إنتاج مقالع الحجر في عام ١٩٨٨

المنطقة	عدد مقالع الحجر	معدل الإنتاج اليومي (م³/ مقلع)	معدل الإنتاج السنوي (*) (م³)	النسبة المئوية
نابلس	٥٤	٥	٦٤٨٠٠	١٩,٤٣
رام الله	٨	٤	٧٦٨٠	٢,٣٠
بيت لحم	١	٥	١٢٠٠	٠,٤٠
الخليل	٨٢	١٢	٢٣٦١٦٠	٧٧,٨٧
المجموع	١٤٥	ـ	٣٠٩٨٤٠	١٠٠

(*) عدد أيام العمل في العام الواحد هو ٢٤٠ يوماً.

المصدر: المصدر نفسه.

وقد بدأت عمليات استخراج حجر البناء الطبيعي على شكل استثمارات صغيرة يتم بها توفير الآلات الأساسية فقط، وما يتطلبه ذلك من استخدام للعمالة المكثفة. وفي عام ١٩٧٣ تطورت هذه الصناعة وانتقلت من مرحلة الإنتاج التقليدي وشبه اليدوي إلى مرحلة تمتاز بتقنية أعلى، حيث تم إدخال الآلات الثقيلة العاملة على الهواء المضغوط (الكمبريسارات) لتكسير الصخور، كما تم استخدام الآليات كالجرافات والشاحنات لرفع الحجر ونقله. وقد جرى هذا التحديث بغرض زيادة الإنتاج لتلبية الزيادة المستمرة في الطلب في الأسواق. وقد ارتفع، كنتيجة للتحديث الحاصل، معدل إنتاج المحاجر ليصل تقريباً إلى عشرة أضعاف الإنتاج السابق، بينما انخفضت درجة اعتماد الصناعة على

العمالة المكثفة.

ويحتاج حجر البناء الطبيعي بعد استخراجه إلى عمليات تهذيب بغرض الحصول على حجر ذي زوايا قائمة يسهل استخدامه لبناء الجدران والواجهات، ويتم تهذيب الحجر بالطرق اليدوية المسماة «دق الحجر»، وذلك باستخدام أدوات خاصة كالمطرقة والإزميل. ونتيجة للطفرة التي حدثت في أوائل السبعينيات في صناعة الإنشاءات تم إدخال المناشير الكهربائية واستخدامها لقطع الحجر بدلاً من دقه وتهذيبه يدوياً. وكما كانت النتيجة عند استخدام الآلات الثقيلة لعمليات تكسير الحجر، أدى إدخال المناشير الكهربائية إلى زيادة إنتاج مقالع حجر البناء، كما أدى أيضاً إلى تخفيض العمالة المستخدمة.

وتشير نتائج المسح الميداني الذي تم إجراؤه من قبل اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) إلى توفر ١٣٠ مصنعاً لقطع الحجر في الضفة الغربية حتى عام ١٩٨٦، وجرى تأسيس معظمها بعد عام ١٩٧٣[1]. ويبين الجدول رقم (٦ ـ ٦ ـ ٣) التوزيع الجغرافي لمصانع قطع الحجر في عام ١٩٨٨.

الجدول رقم (٦ ـ ٦ ـ ٣)

التوزيع الجغرافي لمصانع قطع الحجر في عام ١٩٨٨

المنطقة	العدد	النسبة المئوية
نابلس وطولكرم	٤٣	٣٣,١
رام الله والبيرة	١٩	١٤,٦
بيت لحم وبيت حالا	٢٣	١٧,٧
الخليل(*)	٤٥	٣٤,٦
المجموع	١٣٠	١٠٠

(*) هذه مصانع لقطع الرخام.
المصدر: المصدر نفسه.

كذلك يبين الجدول رقم (٦ ـ ٦ ـ ٤) الإنتاج اليومي في ذلك الوقت، حيث تراوح الإنتاج من ١٥٠ إلى ٢٨٠٠ متر طولي. أما رأس المال المستثمر في هذه المصانع فيتراوح من عشرة آلاف إلى مليون دينار أردني، حيث ينصب معظمه في شراء الآلات الضرورية والشاحنات اللازمة لنقل الحجر. وتبين إحدى الدراسات التي أجرتها لجنة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الانكتاد) أن أعداد مقالع الحجر ومصانع قطع الحجر

(١) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا [الإسكوا]، التنمية الصناعية في فلسطين، E/ESCWA/ID/89/4 (عمان: منشورات الأمم المتحدة، ١٩٨٩).

والرخام في الضفة الغربية هي ٢٠٠ للحجر و٣٥٠ للرخام(٢).

الجدول رقم (٦ ـ ٦ ـ ٤)

الإنتاج اليومي لمصانع قطع الحجر في عام ١٩٨٨

الإنتاج اليومي (بالمتر الطولي)	مصانع قطع الحجر (النسبة المئوية)
١٥٠ ـ ٢٠٠	١٥
٢٠١ ـ ٣٠٠	٤٠
٣٠١ ـ ٤٠٠	٢٥
٤٠١ ـ ٥٠٠	١٥
أكثر من ١٠٠٠	٥
المجموع	١٠٠

المصدر: المصدر نفسه.

هناك ثلاثة أسواق لحجر البناء، وهي الضفة الغربية، وإسرائيل، والأردن، والبلدان العربية الأخرى عبر الأردن. وتعزى الأسباب الحقيقية وراء استخدام مناشير الحجر الكهربائية التي أدت إلى تطور صناعة الحجر بشكل عام إلى الطفرة العمرانية المفاجئة التي شهدها الأردن في عام ١٩٧٣، وإلى موافقة السلطات الإسرائيلية على السماح للفلسطينيين بتصدير حجر البناء إلى الأردن، وما أعقب ذلك من موافقة السلطات الأردنية على السماح لإنتاجهم بدخول الأراضي الأردنية.

ويشير المسح الميداني الذي قامت به الإسكوا إلى أن ما يقرب من ٥٥ بالمئة من إنتاج الحجر في عام ١٩٨٨ قد تم تصديره إلى الأردن مقارنة بـ ٢٤ بالمئة إلى الضفة الغربية و٢١ بالمئة إلى إسرائيل.

ب ـ الرخام

يعتبر الرخام، إلى جانب حجر البناء، من الخامات اللامعدنية غير الفلزية المستخرجة والمستخدمة في قطاع البناء في الضفة الغربية. ويمتاز حجر الرخام بكثافته العالية وصلابته وإمكانية صقله إلى درجة عالية. ويستخدم الرخام في بناء الجدران وتكسية الأرضيات وأعمال الديكور.

تشبه عمليات استخراج الرخام وتجهيزه تلك المتعلقة بحجر البناء، بما فيها مراحل التعدين والتقطيع، إلا أن الرخام يخضع في مراحل إنتاجه الأخيرة إلى عمليات الصقل.

(٢) United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], *Palestinian External Trade under Israeli Occupation*, UNCTAD/RDP/SEU/1 (New York: United Nations, 1989).

وتتوفر خامات الرخام باحتياط جيد في المناطق المحيطة بمدينة الخليل، وتبين الجداول أرقام (٦ ـ ٦ ـ ١) و(٦ ـ ٦ ـ ٢) و(٦ ـ ٦ ـ ٣) على الترتيب أعداد مقالع الرخام ومعدلات إنتاجها، إضافة إلى أعداد مصانع قطع الرخام، وهي معطاة ضمن بند الخليل في الجداول المشار إليها.

وقد شهدت صناعة استخراج الرخام نمواً وتطوراً يقارب ما شهدته صناعة حجر البناء، والعائد في كلتا الصناعتين إلى استخدام المناشير الكهربائية بدلاً من الطرق التقليدية التي كانت متبعة سابقاً، وكذلك إلى تشابه الصناعتين من حيث القوة الشرائية والأسواق المتاحة.

ج ـ الركام

تستخدم صناعة الإنشاءات كميات كبيرة من الركام، سواء في تشييد المباني أو في إنشاء الطرق. ويعتبر كسر الحجر الجيري الركام التقليدي المستخدم في الضفة الغربية. ويعتبر قطاع الكسارات المنتج للركام من الصناعات الاستخراجية الأخرى التي تعتمد في إنتاجها على خامة الحجر الجيري، بالإضافة إلى صناعة حجر البناء. كما يعتمد قطاع الكسارات في إنتاجه على الكسارات ذات الطاقة الإنتاجية العالية. ويوجد حالياً نحو ١٥ مصنعاً لإنتاج الركام في الضفة الغربية، يقع ٩ منها في منطقة رام الله، بينما تقع الستة الباقية في منطقة نابلس[٣]. وتتطلب مصانع كسارات الركام، بعكس مصانع قطع الحجر، مساحات واسعة من الأرض تتراوح مساحتها من ٢٥ إلى ٢٤٠ دونماً (الدونم = ١٠٠٠ متر مربع).

وفي معظم الحالات يمتلك أصحاب مصانع الكسارات ٧٠ بالمئة على الأقل من مساحة الأرض ويقومون باستئجار المساحة المتبقية، مما يؤدي إلى زيادة رأس المال اللازم استثماره في هذا المجال، بالإضافة إلى الأموال المطلوبة لشراء الآلات الثقيلة والكسارات ذات الطاقة الإنتاجية العالية وآليات النقل.

شهدت هذه المصانع نمواً كبيراً في عام ١٩٧٣، مما أدى إلى تطوير آلاتها وتحديثها. وقد تراوح إنتاجها في عام ١٩٨٩ من ٣٠٠ إلى ألفي طن، وكان هذا كافياً لتلبية الطلب المحلي. وقد استهلكت الضفة الغربية نحو ٦٤ بالمئة منه وإسرائيل ٢٤ بالمئة وغزة ١٢ بالمئة[٤].

٢ ـ المنتجات الخرسانية

تنحصر صناعة المنتجات الخرسانية في الضفة الغربية وغزة في صناعتين اثنتين، هما الطوب الاسمنتي وبلاط التيرازو للأرضيات. أما المواد الخام اللازمة لإنتاجهما فهي

(٣) الإسكوا، المصدر نفسه.

(٤) المصدر نفسه.

متوفرة، كما ذكرنا سابقاً، باستثناء الاسمنت الذي يتم استيراده من إسرائيل.

أ ـ الطوب الأسمنتي

يستخدم الطوب الاسمنتي بشكل عام في بناء القواطع الداخلية للمباني، إلا أنه منذ أوائل السبعينيات أصبح هذا الطوب يستخدم أيضاً في بناء الجدران الخارجية، ويرجع السبب في ذلك إلى الارتفاع الحاد في أسعار حجر البناء الطبيعي، والذي يعتبر المادة التقليدية لبناء الجدران الخارجية. هذا إضافة إلى التجاوزات التي تجري ممارستها حيال تطبيق قوانين البلدية، والتي تشترط استخدام الحجر الطبيعي لبناء الجدران الخارجية للمباني.

وكنتيجة للارتفاع المفاجئ في الطلب على الطوب في الأسواق في أوائل السبعينيات، تطورت التقانة المستخدمة في إنتاج الطوب من مكابس الطوب اليدوية، بمعدل إنتاج ٥٠٠ طوبة في اليوم، إلى المكابس الآلية بمعدل إنتاج يصل إلى ٦٥٠٠ طوبة في اليوم.

وتستخدم معامل الطوب الاسمنتي في الضفة الغربية كمواد أولية لإنتاج كسر الحجر الجيري المحلي كركام خشن، والرمل كركام ناعم، والاسمنت البورتلاندي العادي. ويستورد الرمل والاسمنت من إسرائيل. ويوجد في الضفة الغربية نحو ٦٥ معملاً لإنتاج الطوب الاسمنتي يستخدم فيها نحو ٣٦٠ عاملاً، ويوجد في غزة نحو ٨٧ معملاً منها يستخدم فيها ٤٨٠ عاملاً[(٥)].

وينتج الطوب بمقاسات مختلفة، بحيث يكون كل من بعدي الطول والارتفاع للأقيسة المنتجة كافة ثابتاً، وهو ٤٠٠ و٢٠٠ مليمتر على التوالي، بينما يبلغ العرض من ٤٠ إلى ٢٠٠ مليمتر. ويتم أيضاً إنتاج طوب السقوف، بالإضافة إلى طوب الجدران.

ب ـ بلاط التيرازو

أدت زيادة الطلب على بلاط التيرازو في الأسواق المحلية خلال عام ١٩٧٣ إلى ارتفاع ملحوظ في معدلات إنتاجه، وتم تصدير ٦٠ بالمئة منه في ذلك الوقت إلى إسرائيل، إلا أنه في ما بعد، وعندما قامت إسرائيل بإنشاء صناعة بلاط متطورة ومنافسة، مثل مصنع نمليت للبلاط، انخفض معدل تصدير مصانع البلاط في الضفة الغربية إلى الأسواق الإسرائيلية إلى ٢٠ بالمئة فقط. وقد انعكس ذلك أيضاً على مبيعات البلاط في أسواق الضفة الغربية ذاتها نظراً إلى غزو البلاط الإسرائيلي لها وتوفره بجودة أعلى. وقد استمر التأثير السلبي لهذين العاملين في صناعة البلاط في الثمانينيات كما فعل الركود في قطاع الإنشاءات بشكل عام.

---

(٥) محمد فخري عورتاني ووائل حبش، **حركة البناء في الضفة الغربية والصناعات المرتبطة بها** ([د.م.: د.ن.]، ١٩٨٣).

الجدول رقم (٦ ـ ٦ ـ ٥)

أعداد وأنواع مصانع بلاط التيرازو في الضفة الغربية

العام	مصانع بلاط التيرازو			
	الحديثة	المتوسطة	التقليدية	المجموع
١٩٧٩	-	٣٥	٦٠	٩٥
١٩٨٠	٤	٢٨	٥٤	٨٦
١٩٨١	٥	٢٥	٥٤	٨٤
١٩٨٢	٥	٢٥	٥٠	٨٠

المصدر: محمد فخري عورتاني ووائل حبش، حركة البناء في الضفة الغربية والصناعات المرتبطة بها ([د. م.: د. ن.]، ١٩٨٣).

ويتضح هذا التدهور في صناعة البلاط بشكل واضح في انخفاض أعداد مصانع البلاط من ٩٥ مصنعاً في عام ١٩٧٩ إلى ٨٠ مصنعاً في عام ١٩٨٢ (انظر الجدول رقم (٦ ـ ٦ ـ ٥)). يلاحظ من الجدول أن معظم الانخفاض قد حدث في أعداد المصانع المتوسطة والتقليدية، إذ نقصت بمقدار ٢٠ مصنعاً نتيجة لإنشاء المصانع الحديثة التي تميزت بمعدلات إنتاج أعلى وجودة أفضل(٦). وفي عام ١٩٨٤ تناقص عدد مصانع البلاط في الضفة الغربية إلى ٥٨ مصنعاً وصل عدد العاملين فيها إلى ٤٠٠ مستخدم. وخلال العام نفسه كان في غزة ٥٠ مصنعاً للبلاط عمل فيها ٤٥٠ مستخدماً(٧).

تستخدم مصانع البلاط في الضفة الغربية وغزة ركام الحجر الجيري المحلي وشحف الرخام من مناطق نابلس والخليل، إضافة إلى الرمل والاسمنت البورتلاندي العادي والأبيض المستورد من إسرائيل(٨).

ثانياً: مواد البناء وصناعة الإنشاءات

١ ـ دور مواد البناء

يلعب قطاعا مواد البناء والإنشاءات دوراً مهماً في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية لأي بلد. ولهذا السبب تولي الحكومات كافة أهمية خاصة لنشاطات هذين القطاعين، بحيث تدعمهما في برامجها التمويلية وعند وضعها للسياسات العامة.

(٦) المصدر نفسه.

(٧) «صناعة الاسمنت في الوطن المحتل،» صامد الاقتصادي، السنة ١٠، العدد ٧٢ (نيسان/ابريل ـ حزيران/يونيو ١٩٨٨)، ص ١٧١ ـ ١٧٤.

(٨) عورتاني وحبش، المصدر نفسه.

أما من حيث القيمة الاقتصادية، فإن ما نسبته ٢ بالمئة تقريباً من إنتاج العالم إنما تنتجه صناعات مواد البناء. وتشكل مواد البناء ما نسبته نحو ٣ بالمئة من القيمة الإجمالية للتجارة العالمية. كذلك تشكل مواد البناء من استيرادات الدول النامية ما يعادل ثلاثة إلى أربعة أضعاف صادراتها. كما تستورد الدول النامية من مواد البناء ما يقارب خمس استهلاكها من هذه المواد(٩).

تنتج مواد البناء من قبل عدد من فروع الصناعة التي يوحدها كونها مدخلات تغذي قطاع الإنشاءات. ومع ذلك، فإن بعضاً من منتجات هذه الصناعات يتم استخدامه في مجالات أخرى غير الإنشاءات، وبالتالي فإنه في الوقت الذي يسهل فيه التحدث عن إنتاج مواد البناء بشكل مستقل، يصبح من الصعب بمكان تحديد صناعة مواد البناء بمعايير واقعية. وقد ظهرت الصعوبات التالية عند دراسة قطاع مواد البناء في الضفة الغربية وغزة.

ـ إن عدداً قليلاً جداً من البيانات الإحصائية تناول مواد البناء كقطاع منفصل. إن البيانات المتعلقة به تصنف تحت مجموعة من القطاعات المختلفة كقطاعات الصناعة والإسكان والقوى العاملة والإنشاءات.

ـ إن عدداً محدوداً جداً من البيانات الإحصائية كان مبنياً على نتائج مسوحات ميدانية. وقد اعتمد معظمها على النشرات الإحصائية الصادرة عن الإدارة المركزية الإسرائيلية للإحصاءات. كما أن هذه النشرات الإحصائية لم تتناول منطقة القدس الشرقية كجزء من المناطق الفلسطينية، بل اعتبرتها جزءاً من إسرائيل.

ـ تعذر الحصول على بيانات إحصائية يمكن الاعتماد عليها للسنوات التي أعقبت «الانتفاضة»، وعلى وجه الخصوص السنوات التي تلت عام ١٩٩٠، وبالذات في منطقة غزة.

٢ ـ التكاليف والأسعار

تعتبر كلفة البناء المستخدمة في أي مشروع إنشائي أحد العناصر الرئيسية لذلك المشروع. ويوضح الجدول رقم (٦ ـ ٦ ـ ٦) الأسعار الحالية لمواد البناء المنتجة محلياً في الضفة الغربية وغزة.

---

(٩) United Nations Industrial Development Organization [UNIDO], *The Building Materials Industry: Its Role in Low-Cost Shelter Programmes*, Sectoral Studies Series; no. 39 (Vienna: Limited Distribution, 1987).

الجدول رقم (٦ ـ ٦ ـ ٦)

الأسعار الحالية لمواد البناء المنتجة محلياً في الضفة الغربية وغزة

مادة البناء	مواصفات المادة	الوحدة	السعر (شيكل)(*)
صناعات قائمة على الحجر			
ـ حجر البناء	صنف أول	متر طولي	١٧,٨ ـ ١٨,٩
ـ الرخام	حجر جماعين	٦٠٠×٤٠٠×٣٠مم	٧٥,٠
ـ الركام	ركام خشن (فولية ٢٠مم)	متر مكعب	٣٣ ـ ٣٦
	ركام متوسط (عدسية ١٢مم)	متر مكعب	٣٣ ـ ٣٦
	ركام ناعم (سمسمية ٧مم)	متر مكعب	٤٤,٠
	ركام ناعم (رمل)	متر مكعب	٣٦,٠
منتجات خرسانية			
ـ طوب أسمنتي	٤٠٠ × ٢٠٠ × ١٠٠مم	طوبة واحدة	١,٠
	٤٠٠ × ٢٠٠ × ١٥٠مم	طوبة واحدة	١,٥
	٤٠٠ × ٢٠٠ × ٢٠٠مم	طوبة واحدة	١,٨
ـ بلاط تيرازو	بزرة رخام محلي	متر مربع	١٨ ـ ٢٠
	بزرة رخام ايطالي	متر مربع	٢٨ ـ ٣٠

(*) الدينار الأردني = ٤,٤٥ شيكل إسرائيلي.

المصدر: جمع وتصنيف المؤلف، أيار/مايو ١٩٩٥.

٣ ـ العقبات أمام صناعة مواد البناء

تواجه صناعة مواد البناء في الضفة الغربية وغزة العديد من المشاكل المتداخلة. وتؤثر بعض هذه المشاكل في قطاع الصناعة بشكل عام، بينما يؤثر بعضها الآخر في صناعة مواد البناء بوجه خاص. ويمكن إجمال الصعوبات التي تواجه الصناعة الفلسطينية بالنقاط التالية:

أ ـ المنافسة غير المتكافئة مع المنتجات الإسرائيلية. إن الممارسات الإسرائيلية أدت إلى تفاقم الصعوبات المترسخة أصلاً بسبب التنافس مع البضائع الإسرائيلية ذات الجودة الأفضل نسبياً والأسعار الأقل، والتي استفادت من وصول بضائعها إلى الأسواق الفلسطينية المحلية من دون قيود تذكر.

ب ـ الإجراءات المقيدة للصناعة الفلسطينية الصادرة من السلطات الإسرائيلية، وتشمل التأخير ووضع العراقيل عند إصدار تراخيص البناء وتصاريح إقامة الصناعات، سواء تلك التي قد تنافس صناعات إسرائيلية قائمة أو تلك الصناعات التي تعتبر حيوية كالاسمنت.

ج ـ الهيمنة الإسرائيلية في قطاع التجارة الخارجية الفلسطيني.

د ـ فقدان القطاع الصناعي لكثير من أسواقه الخارجية بسبب المقاطعة العربية

لإسرائيل، الأمر الذي نتج منه صغر ومحدودية السوق.

هـ ـ إرهاق المصانع والمعامل بالضرائب بمعدلات تجاوزت تلك التي طبقت قبل الاحتلال. ومن هذه الضرائب ضريبة القيمة المضافة، وضريبة الإنتاج، والتعرفة الجمركية، وضريبة «تماح»، وتعرفة الاستيراد وغيرها.

و ـ عدم كفاية وقدرة النظام المصرفي القائم. إن عدم توفر التسهيلات والقروض المالية يمثل إعاقة حقيقية في وجه أصحاب المصانع الذين يهدفون إلى إجراء عمليات توسعة لمصانعهم. ويحرم أصحاب المعامل من وسائل تحديث مرافق الإنتاج.

ز ـ عدم تمكن أصحاب المصانع من استيراد المواد الخام والمعدات اللازمة لعمليات الإنتاج في المصانع بشكل مباشر، واضطرارهم إلى استيرادها من خلال السلطات الإسرائيلية.

ح ـ منع أصحاب المصانع الفلسطينية من إقامة وبناء البنية التحتية اللازمة لمصانعهم، مثل الطرق وشبكات الكهرباء والمياه.

ط ـ تدني مستوى الخبرات الفنية. إن جميع الشركات التي لديها معدات متطورة تعاني نقصاً شديداً في الكفاءات والكوادر الفنية اللازمة لعمليات التصليح والصيانة لتلك المعدات.

ي ـ عدم توفر بنك خاص بالبيانات الصناعية، أو برامج للبحث والتطوير، أو الدراسات الخاصة بالتنمية والمساعدات الفنية.

أما المشاكل التي تتعلق بصناعة مواد البناء بالذات، فيمكن إجمال بعضها في ما يلي:

أ ـ انخفاض الطلب المحلي على مواد البناء نتيجة للقيود العديدة التي وضعتها سلطات الاحتلال على قطاع الإنشاءات، الأمر الذي جعل معظم المصانع المنتجة لها تعمل في الوقت الحالي بأقل من طاقتها الإنتاجية. وقد أدى هذا بدوره إلى زيادة كلف الإنتاج وما ترتب عليها من ارتفاع أسعار بيع المواد المنتجة.

ب ـ أدى عدم وجود صناعة اسمنت وطنية إلى جعل عملية تزويد مصانع مواد البناء بهذه المادة الحيوية للإنتاج، وتحديد سعرها، تحت رحمة السلطات الإسرائيلية. وقد كان لهذا الوضع آثاره السلبية في صناعات مواد البناء المعتمدة على الاسمنت كمادة أساسية في إنتاج هذه المواد مثل الطوب والبلاط.

ج ـ كان لارتفاع أسعار الوقود أثر سلبي مباشر في الصناعات الاستخراجية لأنها تتطلب كميات كبيرة من الوقود. إن معظم مقالع الحجر والرخام وكسارات الركام تقع في مناطق تفتقر إلى الكهرباء.

د ـ تضررت مصانع بلاط التيرازو نتيجة لغمر أسواق الضفة الغربية وغزة بإنتاج إسرائيلي يمتاز بجودة أعلى وسعر أقل.

هـ ـ تعاني المصانع المنتجة لمواد البناء، وبخاصة الطوب والبلاط، تبعات افتقار آلاتها

للصيانة اللازمة، وعدم توفر قطع الغيار الضرورية لها. وقد أدى ذلك إلى العمل على ما يمكن إنقاذه وتشغيله من الأجهزة والآلات القديمة، مما كان له أثر سلبي في نوعية الإنتاج وكميته.

و ـ عدم انتظار معدلات الإنتاج وعدم الالتزام بتأمين الطلب من إنتاج معامل قطع الحجر وكسارات الركام المحلية نتيجة تكرر انقطاع التيار الكهربائي.

ثالثاً: التخطيط للمستقبل

١ ـ الإنتاج والتجارة

تم في دراسة أجريت من قبل منظمة التنمية الصناعية للأمم المتحدة (اليونيدو) تمييز ستة أنواع من مواد البناء هي:

أ ـ مواد البناء اللامعدنية (الاسمنت والجير والاسبست والصلصال والزجاج والطوب والمواد العازلة للكهرباء والأدوات الصحية وقطع السباكة).

ب ـ مواد البناء المعدنية الأساسية (القضبان والأسياخ والمقاطع والمواسير والأنابيب والسكك والبراغي المعدنية).

ج ـ المنتجات المعدنية الكاملة الصنع (الأجزاء الإنشائية المعدنية والأدوات الصلبة والمراجل والاقفال والفصالات والصمامات واللوازم التامة الصنع).

د ـ مواد البناء الخشبية (الكتل الخشبية الخام وقشرة الخشب والصفائح الخشبية وأعمال المنجور في البناء).

هـ ـ مواد البناء الكيماوية (الزفتة والقطران والقار والدهانات والورنيش والبلاستيك والأصماغ).

و ـ مواد البناء الاستخراجية الأقل تصنيعاً (الحجر والرمل والحصى والركام)[١٠].

وكما ذكرنا سابقاً، فإن معظم مواد البناء المنتجة حالياً في الضفة الغربية وغزة تنحصر بالكامل في فئة مواد البناء الاستخراجية الأقل تصنيعاً، وفي الطوب والبلاط اللذين يقعان ضمن فئة مواد البناء اللامعدنية. ويتفق هذا الوضع مع ما هو سائد في كثير من البلدان النامية.

إن معظم الإنجازات المهمة في هذا المجال في البلدان النامية كانت في إنتاج المنتجات اللامعدنية وغير الفلزية، والتي تعتبر أضخم فئة من فئات مواد البناء المذكورة. أما الإنجازات الكبيرة نسبياً في الدول المتقدمة، فكانت في إنتاج فئة مواد البناء الكيماوية وفئة المواد المعدنية الكاملة الصنع. وفي الوقت الذي نجد فيه أن المنتجات اللامعدنية هي

---

(١٠) المصدر نفسه.

أكثر مواد البناء الشائع إنتاجها، نجد أن المنتجات المعدنية الأساسية هي أكثرها تداولاً في حقل التجارة. ومن جهة أخرى، نجد أنه نادراً ما يتم تداول فئة مواد البناء الاستخراجية الأقل تصنيعاً في مجال التجارة، وبمعنى أدق يندر استيرادها أو تصديرها من بلد إلى آخر، ويرجع ذلك إلى توفر هذه الفئة بكثرة في معظم بقاع الأرض، وأيضاً إلى تدني النسبة بين قيمتها ووزنها.

٢ ـ الاستهلاك والإنشاءات والسكان

إن معدل النمو الحاصل في استهلاك مواد البناء في البلدان النامية يفوق معدلات النمو الحاصلة في قطاع الإنشاءات وقطاع السكان لتلك البلدان. وعلى العكس من ذلك، فإن معدلات النمو السنوية في الدول المتطورة للسكان وللإنشاءات ولمواد البناء يتماشى بعضها مع بعضها الآخر. وهذا التناسق في معدلات النمو في السكان والإنشاءات ومواد البناء مفقود في الضفة الغربية وغزة بسبب العوامل التالية:

- ارتفاع معدل النمو السكاني في الضفة الغربية وغزة، إذ يصل إلى ٣,٦ بالمئة و٣,٨ بالمئة على التوالي.

- الانخفاض النسبي لمعدل النمو في قطاع الإنشاءات، إذ ظل ثابتاً من عام ١٩٨٠ وحتى عام ١٩٨٦.

- محدودية صناعة مواد البناء، إذ إن معدلات إنتاجها ومعدلات استهلاكها محدودة الحجم.

٣ ـ صناعات مواد البناء الموصى بها

تعتبر مواد البناء اللامعدنية الفئة الأكبر ضمن فئات مواد البناء الأخرى، وفي الوقت نفسه الفئة الأكثر استخداماً في الإنشاءات، وعليه، فإن هذه الفئة من المواد تعتبر القاعدة الأساسية لأي صناعة إنشاءات، وتشمل المواد التالية:

أ ـ المواد الرابطة ذات الخصائص الاسمنتية، مثل الاسمنت والجير والجبس.

ب ـ القطع الإنشائية مثل طوب الجدران والسقوف (الطوب الاسمنتي والطوب الطيني المشوي والطوب الرملي ـ الجيري)، والبلاط (البلاط الاسمنتي والبلاط التيرازو والبلاط الصيني)، وأنابيب تصريف المياه والمجاري (الأنابيب الخرسانية والأنابيب الفخارية)، والمنتجات الجبسية (البلاط والألواح)، وحجر الأطاريف.

ج ـ الزجاج والخزف (بلاط الجدران والأرضيات والأدوات الصحية).

إن مواد البناء المعدنية الأساسية تمثل جزءاً مهماً آخر في المباني، وخصوصاً في العناصر الهيكلية وغيرها، حيث يتطلب إنتاج الخرسانة المسلحة في المنشآت استخدام قضبان الفولاذ للتسليح.

وفي هذا الإطار تمت دراسة مجموعة من مواد البناء، حيث أخذ بعين الاعتبار

عوامل عدة، منها مدى توفر المواد الخام اللازمة لإنتاجها، وكذلك العمالة والتقانة المطلوبتان. وبناء عليه، يوصى بإنشاء الصناعات التالية لمواد البناء.

أ ـ الاسمنت

تحصل الضفة الغربية وغزة على مادة الاسمنت من مصنع «نيشر»، وهو المصنع الإسرائيلي المحتكر لهذه الصناعة. ويشير مسح تم إجراؤه في عام ١٩٨٥ إلى أن كمية استهلاك الاسمنت تصل إلى ٤٦٠ ألف طن سنوياً[١١]. ونظراً إلى عدم توفر كميات الاسمنت الكافية لتأمين الطلب في السوق المحلي الإسرائيلي، نجد أن كميات الاسمنت الموردة إلى المناطق الفلسطينية أقل بكثير من حجم الطلب الحقيقي لهذه المادة المهمة.

وقد ارتأت مجموعة من المستثمرين في الضفة الغربية وغزة في عام ١٩٧٨ ضرورة إنشاء مصنع وطني للاسمنت. ومنذ ذلك الوقت عمدت السلطات الإسرائيلية إلى عرقلة المشروع، ولم تعط تصريح بناء المصنع المذكور إلا مؤخراً في عام ١٩٩٤[١٢]. أما بالنسبة إلى الجدوى الاقتصادية للمشروع فهي جلية، بالإضافة إلى الأهداف التالية التي سيحققها إنشاء مثل هذا المصنع.

(١) سوف يعمل إنشاء المصنع على تقليص الاعتماد على إسرائيل في تأمين سلعة استراتيجية كالاسمنت، وهي سلعة من المحتمل أن تقرر السلطات الإسرائيلية في أي وقت إيقاف تزويد المناطق الفلسطينية بها.

(٢) بالإمكان أن يؤدي إنشاء المصنع عند توفر إنتاجه إلى تخفيض كلفة الاستيراد من إسرائيل.

(٣) سيعمل المصنع المقترح على توفير مادة الاسمنت بشكل أعم ودائم، وربما بأسعار أقل، الأمر الذي سيمكن الفلسطينيين من التوسع في النشاط العمراني، والمساهمة في حل أزمة الإسكان.

(٤) إن توفر مادة الاسمنت، نتيجة إقامة المصنع، وطرحها في الأسواق بأسعار قد تكون أقل، سيؤديان بالضرورة إلى تطور وتقدم صناعات مواد البناء المعتمدة أساساً على الاسمنت، وعلى الأخص المنتجات الخرسانية كالطوب والبلاط.

(٥) سيعمل إنشاء مصنع الاسمنت على توفير العديد من فرص العمل للعمال الفلسطينيين.

وقد نجحت اللجنة التأسيسية لمشروع الاسمنت، في أوائل عام ١٩٧٩، بتسجيل

---

(١١) UNCTAD, *Palestinian External Trade under Israeli Occupation*, and «صناعة الاسمنت في الوطن المحتل».

(١٢) جودت أبو عون، «تنمية قطاع الاسكان في الأراضي المحتلة،» **صامد الاقتصادي**، السنة ١٦، العدد ٩٥ (كانون الثاني/يناير ـ آذار/مارس ١٩٩٤)، ص ١٣٦ ـ ١٦٧.

الشركة تحت اسم «شركة الاسمنت العربية». وقد اتفق مجلس إدارتها مع شركة ألمانية للقيام بإجراء المسوحات الاستكشافية ووضع خطط التنفيذ. وكانت النتائج الأولية مشجعة للغاية، إذ تبين توفر المواد الخام بكميات ضخمة وفي مواقع عدة. وتتوفر خامات مناسبة من الحجر الجيري والصلصال والطين والجبس في منطقة الخليل (يطا وبني نعيم وبيت عنيون) وفي منطقة نابلس (سيلة الظهر)، وكذلك في شمال القدس[١٣].

وقد تم التخطيط لإنشاء المصنع قرب الخليل، وبطاقة إنتاجية تتراوح من ١٥٠٠ إلى ٣٠٠٠ طن في اليوم[١٤]. كما قدرت حاجة الضفة الغربية وغزة من مادة الاسمنت بنحو ٢٠٠,٠٠٠ طن في السنة[١٥].

ومع أن السلطات الإسرائيلية قد وافقت على تسجيل شركة الاسمنت العربية، إلا أنها في أعقاب ذلك وضعت العراقيل في طريق تحقيق المشروع قبل أن تمنح التصريح لبنائه في عام ١٩٩٤. وجرت عرقلة المشروع تارة برفض طلب الشركة الحصول على تصاريح الاستملاك بغرض التعدين، وتارة أخرى بالادعاء بعدم جدوى المشروع اقتصادياً. ويبدو أن معارضة إسرائيل كانت في الواقع تعكس دوافعها الحقيقية في فرض الحماية للاسمنت الإسرائيلي.

ب ـ الجير

يوصى بإنشاء صناعة للجير في الضفة الغربية نظراً إلى توفر المواد الخام اللازمة لإنتاجه، حيث تعتمد الصناعة بشكل أساسي على توفر خامات الحجر الجيري المحتوية على نسبة عالية من كربونات الكالسيوم. وهذه المواصفات تتميز بها خامات الحجر الجيري الموجودة بكميات كبيرة في منطقة نابلس والمنطقة الغربية للبحر الميت وغزة[١٦].

أما عملية الكلسنة، وهي تحويل كربونات الكالسيوم إلى أكسيد الكالسيوم عند درجة حرارة تتراوح من ١٠٠٠ إلى ١٢٠٠ درجة مئوية، فلا تتضمن مستوى مرتفعاً من التقانة ولا تتطلب عمالة ذات مهارة عالية.

من جهة أخرى، تتطلب صناعة الجير لإنجاز عملية الكلسنة طاقة عالية. أما الجير

---

(١٣) هشام جبر، «قضايا الاسمنت في الضفة الغربية المحتلة،» ورقة قدّمت إلى: مؤتمر التنمية من أجل الصمود، القدس، ١٩٨١.

(١٤) علي أسعد، «واقع وآفاق تنمية القطاع الصناعي،» **صامد الاقتصادي**، السنة ١٦، العدد ٩٥ (كانون الثاني/يناير ـ آذار/مارس ١٩٩٤)، ص ٩٩ ـ ١٠٩، وشداد العتيلي، «استغلال الخامات الطبيعية في الدولة الفلسطينية،» **صامد الاقتصادي**، السنة ١٥، العدد ٩٣ (تموز/يوليو ـ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣)، ص ٩ ـ ١٩.

(١٥) أسعد، المصدر نفسه، والعتيلي، المصدر نفسه.

(١٦) طاهر حيدر حردان، «الصناعة ومستقبل تطورها في الضفة الغربية وقطاع غزة المحتلين،» **صامد الاقتصادي**، السنة ٥، العدد ٤٥ (أيلول/سبتمبر ـ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٨٣)، ص ٥ ـ ٣٠، والعتيلي، المصدر نفسه.

المنتج بنوعيه الجير الحي والجير المطفأ، فيمكن استخدامه في عدد من الصناعات الأخرى مثل الدهانات، وأعمال القصارة في المباني، وعمليات معالجة المياه، وفي مجال الزراعة.

ج ـ الجبس

يوصى جداً بإنشاء صناعة لإنتاج الجبس لكونه أحد المكونات الضرورية في صناعة الاسمنت، فهو يضاف إلى كلنكر الاسمنت في المراحل النهائية لإنتاج الاسمنت، وذلك بغرض تأخير عملية تصلد الاسمنت بغية الحصول على زمن عملي للاسمنت يسمح باستخدامه في الموقع. ويتم الحصول على جبس البناء والمسمى أيضاً «جبس باريس» عند تسخين خام الجبس إلى ١٥٠ ـ ٢٠٠ درجة مئوية تقريباً. وتشابه التقنية المستخدمة في إنتاجه تلك المتعلقة بصناعة الجير من حيث كونها غير معقدة، ومن حيث استهلاكها للطاقة. وتتطلب صناعة الجبس عمالة عادية من دون مهارات معينة، وهذه متوفرة بكثرة.

إن خامات الجبس الطبيعي متوفرة في الضفة الغربية، ويوجد أجودها في منطقة غرب البحر الميت حيث تحتوي على نسبة عالية من كبريتات الكالسيوم[١٧]. كذلك يتوفر الجبس في منطقة غزة وفي منطقة النبي موسى[١٨].

وجبس باريس هو المادة الأساسية لمنتجات الجبس الأخرى كالقصارة الجبسية، وألواح الجبس لبناء الجدران، وبلاطات الجبس للسقوف المعلقة والمستخدمة لأغراض العزل الصوتي. كما يستخدم الجبس أيضاً في أعمال الديكور الداخلية للمباني، وفي صنع قوالب التشكيل الخاصة بعدة صناعات أخرى، كالأدوات الصحية الخزفية، وكذلك في إنتاج طباشير الكتابة، وفي مجال حرف صياغة المجوهرات وغيرها.

د ـ الخزف

يعتبر البلاط الصيني للجدران وللأرضيات جزءاً مهماً في المباني، وكذلك في الأدوات الصحية، وغالباً ما ينتج بطريقة الضغط شبه الجافة قبل أن تصب عليه طبقة من الطلاء الزجاجي.

ومع أن عملية إنتاج البلاط هي عملية آلية، إلا أنها تتطلب أيضاً توفر عمال مهرة لمراقبة خط الإنتاج. وتتم مرحلة حرق البلاط عادة باستخدام فرن الـ «Tunnel-Kiln»، حيث يتم التحكم كهربائياً بظروف مرحلة الحرق، مثل درجة حرارة الفرن ومعدل التسخين وغيره. وعلى الرغم من ذلك يجب أن يتوفر في المصنع طاقم فني لديه القدرة على معرفة وتعيين هذه الظروف التي تختلف تبعاً لاختلاف المواد الخام الداخلة في الإنتاج ونسب خلطها.

أما المواد الخام التي تتطلبها صناعة البلاط الصيني، فهي عبارة عن خامات الصلصال المحتوية على الكاولين بنسبة عالية، والرمل الزجاجي والحجر الجيري، وكلها

---

(١٧) «صناعة الاسمنت في الوطن المحتل».

(١٨) العتيلي، المصدر نفسه.

متوفرة في الضفة الغربية، وكذلك في غزة المعروفة بإنتاج الفخار التقليدي.

تتوفر خامات الصلصال المحتوية على الكاولين في مناطق القدس وغزة ونابلس وجنين والخليل بكميات كبيرة، كما يتوفر الرمل الزجاجي في الخليل، والحجر الجيري في معظم المناطق[١٩].

تتكون مواد الطلاء الزجاجي من خامات الصلصال ذات النقاوة العالية، مثل «Ball - clay» و «China - clay»، وقد تستدعي الحاجة استيراد هذه الخامات، كما هو الحال مع مصانع الخزف في الأردن. أما بالنسبة إلى الأفران المستخدمة في حرق الأدوات الصحية، فيحبذ استخدام تلك التي تعمل على الوقود الثقيل لمزاياها الاقتصادية.

إن صناعة الأدوات الصحية هي إحدى الصناعات الموصى بإنشائها، وتشمل المغاسل والمراحيض وغيرها. ويتم إنتاج هذه الأدوات بطريقة ال «Slip - casting»، ومن ثم يتم وضع الطلاء الزجاجي عليها إما بطريقة الرش أو بطريقة التغطيس. وتتكون خلطة المواد الأولية للطلاء الزجاجي بشكل رئيسي من الكاولين و«Ball - clay» أو «China - clay» والكوارتز والفلدسبار، الأمر الذي يشير إلى ضرورة استيراد بعضها. ومع أنه لم يتم ذكر خامة الفلدسبار في المراجع الجيولوجية، إلا أن هذا لا يعني عدم توفرها. ولمعرفة مدى توفرها، يجب إجراء تحريات جيولوجية قبل إقامة المصنع لإنتاج الأدوات الصحية، كما يتطلب الأمر أيضاً إجراء دراسة الجدوى الاقتصادية لهذه الصناعة.

هـ ـ الزجاج

تعتبر ألواح الزجاج إحدى العناصر الأساسية في المباني. ويتوفر معظم المواد الخام المطلوبة لتصنيعه، حيث يوجد الرمل الزجاجي في منطقة الخليل، والحجر الجيري والصودا آش (كربونات الصوديوم اللامائية) في منطقة البحر الميت[٢٠]. أما بالنسبة إلى الفلدسبار، فيحتاج توفيره إلى إجراء التحريات الجيولوجية والمخبرية لتحديد مواقعه ومعرفة خصائصه ودراسة مدى ملاءمته للصناعة. وبشكل عام، تعتبر تحف الزينة الزجاجية والأواني المنزلية الزجاجية من المنتوجات الحرفية التقليدية في مدينة الخليل.

وتتطلب صناعة ألواح الزجاج تقانة عالية، ورأس مال كبيراً، وطاقماً فنياً، وعمالاً مهرة. كما يجب أيضاً، عند إنشاء هذه الصناعة، وعند إجراء دراسة الجدوى الاقتصادية المتعلقة بها، الأخذ بعين الاعتبار الأسواق الخارجية، إضافة إلى السوق المحلي.

و ـ قضبان الفولاذ لتسليح الخرسانة

تعتبر قضبان الفولاذ المستخدمة لتسليح الخرسانة الإنشائية عنصراً جوهرياً في صناعة

---

(١٩) المصدر نفسه؛ «صناعة الاسمنت في الوطن المحتل»؛ أبو عون، «تنمية قطاع الإسكان في الأراضي المحتلة»، وحردان، «الصناعة ومستقبل تطورها في الضفة الغربية وقطاع غزة المحتلين».

(٢٠) «صناعة الاسمنت في الوطن المحتل،» والعتيلي، المصدر نفسه.

الإنشاءات، مثلها كمثل مادة الاسمنت تماماً. ويتم استيراد قضبان الفولاذ لتسليح الخرسانة المستخدمة في قطاع الإنشاءات في الضفة الغربية وغزة من إسرائيل.

ويتوفر خام الحديد إلى الشرق من مدينة نابلس. وفي عام ١٩٩٥ أثبتت التحريات الجيولوجية أن الموقع المكتشف بالقرب من نابلس ما هو في الحقيقة إلا امتداد طبيعي لمناجم الحديد المستغلة حالياً من قبل إسرائيل في المنطقة الوسطى من فلسطين. وتقدر نسبة الحديد في خامات الحديد هذه بحدود ٢٨ بالمئة[٢١].

وتتطلب صناعة قضبان الفولاذ درجة عالية من المعرفة التقنية والعلمية، إضافة إلى رأس المال الضخم. وكما يشير المشروع المقترح لإنتاج قضبان الفولاذ، فإن القيمة الكلية للقضبان المنتجة تقدر بـ ٣٦ مليون دولار أمريكي، وسيحل هذا محل المستورد في السابق، ومن المتوقع أن تصل قيمة استرداد الاستثمار إلى ٤٣,٣ بالمئة[٢٢].

ز ـ أنابيب الفولاذ

تستخدم أنابيب الفولاذ على نطاق أوسع في قطاعين اقتصاديين رئيسيين، وهما الزراعة والإنشاءات. وفي الوقت الحاضر، فإن الأنابيب المستخدمة تستورد من إسرائيل. هذا وتوجد خامات الحديد قرب نابلس. وتقدر قيمة الإنتاج، كما وردت في مشروع مقترح لإنتاج الأنابيب، بحدود ٤,٧ مليون دولار أمريكي، وستحل محل المستورد من الأنابيب في السابق[٢٣]. أما قيمة استرداد الاستثمار المتوقع فستكون بحدود ٢٠,٤ بالمئة.

ح ـ الخرسانة الجاهزة

تعمل الخرسانة الجاهزة على توفير جودة أعلى لعمليات صب الخرسانة، وعلى تقليل حجم الآلات المطلوبة، وتقصير الفترة الزمنية اللازمة، وعلى تأمين ظروف عملية في الموقع. إن المواد الخام المطلوبة لإنتاج الخرسانة الجاهزة تتوفر في الضفة الغربية وغزة، باستثناء الاسمنت الذي يتم استيراده من إسرائيل. وينحصر في هذه الحالة معظم المكتسبات المتوقعة من هذه الصناعة في مجال تحسين عمليات صب الخرسانة. أما الاسمنت المستخدم، فلو أنه يتم إنتاجه محلياً، وكما هو مقترح، لعمت فوائد هذه الصناعة، وشملت جوانب أخرى.

ط ـ المنتجات الخرسانية الأخرى

تتطلب الأعمال الإنشائية منتجات خرسانية أخرى، عدا عن الطوب والبلاط. ويوصى مستقبلاً بإنتاج أنابيب الخرسانة لتصريف مياه الأمطار والمياه العادمة كمنتجات

---

(٢١) حردان، المصدر نفسه.

(٢٢) بيتر سادلر، «فرص الاستثمار في الأراضي الفلسطينية المحتلة وإمكانيات التنمية المستقبلية،» صامد الاقتصادي، السنة ١٢، العدد ٨١ (تموز/يوليو ـ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠)، ص ٦١ ـ ٩٠.

(٢٣) المصدر نفسه.

مكملة لصناعة الإنشاءات. كما يوصى أيضاً بإنتاج حجر الكندرين المستخدم لبناء أطاريف الشوارع. وتتوفر في الضفة الغربية وغزة المواد الخام اللازمة لهذه المنتجات باستثناء الاسمنت.

ي ـ الدهانات

تستخدم منتجات الدهان على نطاق واسع في صناعة الإنشاءات. وهذه المنتجات لا تستعمل فقط في مرحلة الإنشاء، وإنما أيضاً في مراحل الصيانة اللاحقة. وتتوفر في الضفة الغربية وغزة المواد الخام اللازمة لصناعة الدهانات، مثل الحجر الجيري والرمل الزجاجي وأكاسيد الحديد[٢٤].

رابعاً: التوصيات

يتطلب تأسيس صناعة وطنية لمواد البناء تعمل باستقلالية وكفاءة مجموعة من الإجراءات تشتمل الآتي:

١ ـ إجراء مسح ميداني شامل حول صناعات المواد الإنشائية الفلسطينية، بحيث يشمل أوجه الصناعة كافة، ويتضمن أعداد المصانع، ومواقعها، والتقنيات المستخدمة فيها، ومعدلات إنتاجها، وتوفر المواد الأولية. كما يتضمن معلومات عن التسويق، والقوى العاملة، ومشاكل الصناعة، وبرامج ضبط الجودة المعتمدة.

٢ ـ إعداد أنظمة تعليم في الجامعات والمعاهد الفنية والمدارس الصناعية والمهنية تعمل على تهيئة قوى بشرية تتمتع بالكفاءة المطلوبة، وترفد الصناعات بالكوادر المهنية المدربة.

٣ ـ إنشاء ودعم مراكز البحث العلمي لإجراء الدراسات والبحوث اللازمة لتطوير الصناعة.

٤ ـ إنشاء سلطة وطنية تعمل على استغلال الثروات الطبيعية بما يلبي الاحتياجات المحلية ويساعد على تطوير وسائل استخراج المواد الخام اللازمة لصناعات مواد البناء المختلفة.

٥ ـ إقامة مؤسسة وطنية تتولى مهام المواصفات والمقاييس، والعمل على مراقبة تطبيق برامج ضبط الجودة بهدف ضمان إنتاج المواد بحسب هذه المواصفات.

٦ ـ توفير مختبرات تقانية محلية حكومية مهمتها إجراء فحوصات ضبط الجودة على مواد البناء المنتجة محلياً، والتأكد من مطابقتها للمواصفات.

٧ ـ تأسيس بنك وطني للبيانات يهدف إلى توفير المعلومات العلمية والفنية المتعلقة بمواد البناء وبصناعة الإنشاءات.

---

(٢٤) العتيلي، «استغلال الخامات الطبيعية في الدولة الفلسطينية».

فهرس

_ ت _

ـ ك ـ

ـ ل ـ

- م -

- و -

- ي -